

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

L'EXERCICE
DU
POUVOIR EXÉCUTIF
dans la Constitution de 1791

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Samedi 20 Janvier 1906, à 1 heure 1/2 du soir

PAR

JEAN COLLAS

AVOCAT

Président : M. DESLANDRES, *Professeur.*

Suffragants : { M. PAUL GAUDEMET, *Professeur.*
M. MOULIN, *Professeur.*



DIJON
IMPRIMERIE RÉGIONALE

1906

ERRATA

Page 57. — Placer le paragraphe III, qui se trouve à la page 65, à la suite du paragraphe II, page 57.

Page 80, ligne 22. — Lire *M^{me} Roland*, au lieu de M. Roland.

Page 107, ligne 16 — Lire *annates*, au lieu de annones.

Page 152, ligne 8. — Lire *12 juillet*, au lieu de 16 juillet.

Page 154, note 3. — Lire *page 222*, au lieu de 122.

Page 162, note 3. — Supprimer *page 13*.

Page 214, ligne 3. — Lire *les Sections*, au lieu de la Section.

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

L'EXERCICE
DU
POUVOIR EXÉCUTIF
dans la Constitution de 1791

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Samedi 20 Janvier 1906, à 1 heure 1/2 du soir

PAR

JEAN COLLAS

AVOCAT

Président : M. DESLANDRES, *Professeur.*

Suffragants : { M. PAUL GAUDEMET, *Professeur.*
M. MOULIN, *Professeur.*



DIJON
IMPRIMERIE RÉGIONALE

1906



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

La réunion et la transformation des États Généraux de 1789 en Assemblée nationale. — La rédaction de la Constitution.

I

Quand les États Généraux de 1789 se réunirent le 5 mai à Versailles une question se posait : la nation et l'Assemblée vont-elles rester divisées en ordres ou bien les délibérations seront-elles communes ? en un mot devait-on adopter le vote par ordre ou le vote par tête ? La solution donnée à cette question était grosse de conséquences, car le maintien de l'ancien ordre de choses devait amener l'avortement des réformes, les privilégiés ayant la majorité dans deux ordres. Tandis que le vote par tête permettait aux faibles et aux opprimés de faire entendre leurs revendications.

Le problème avait été vu avant la réunion, mais non tranché : la noblesse et le clergé avaient bien

consenti à renoncer à leurs privilèges financiers, mais non à leurs privilèges politiques. Ils réclament le maintien de la division en trois ordres, c'est ce qui résulte des délibérations préparatoires aux élections. Le Tiers, au contraire, prend une attitude différente, et en Bourgogne notamment il réclame avec énergie le vote par tête et la fusion.

Le pouvoir royal était indécis ; il avait accordé le doublement du Tiers, ce qui impliquait un vœu d'union, mais il ne prend pas nettement position dans la question. A la séance royale du 5 mai 1789, le roi prononce un discours fort bref dans lequel il espère des « ordres réunis de sentiment » (1). Ce n'était pas une solution, il aurait pu en donner une, car c'est lui qui détenait l'autorité suprême, et les États Généraux étaient une assemblée purement consultative. Le garde des sceaux, Barentin, prêche l'union, mais se tient dans le vague. Necker, qui lui succède, n'est pas plus précis, il dit qu'il appartiendra aux députés d'apprécier les avantages et les inconvénients de la division ou de la fusion. C'est à eux de se décider, il ne leur donne pas de conseil ; il ne faut pas se hâter et bien choisir le moment où il conviendra de donner une solution définitive. Il serait peut-être préférable de rester provisoirement séparés, dès que les deux premiers ordres auront abandonné leurs privilèges pécuniaires, leur sacrifice fera cesser les plaintes et les méfiances et alors

(1) BUCHEZ et ROUX, *Histoire parlementaire de la Révolution française*, t. I, p. 354.

le Tiers pourra les convier à l'union (1). Le problème est ardu : le gouvernement en a conscience ; il n'ose pas le solutionner. Ce fut une faute, car alors la toute-puissance du roi était incontestée. Dès que les ordres auront pris une décision, ils auront exercé le pouvoir constituant en dehors du roi.

On discuta du 6 mai au 17 juin, avant d'avoir une solution. Le 17 juin, l'Assemblée déclarait la fusion des ordres (2). La question se posa une première fois le 6 mai, lors de la vérification des pouvoirs. On se demanda si elle devait avoir lieu par ordre. Le clergé par 133 voix contre 114 et la noblesse par 188 voix contre 47 se décident pour l'affirmative. Le Tiers est unanime à réclamer l'union. Sur la proposition de Malouet, il invite les autres ordres à se joindre à lui, ceux-ci n'acceptent pas et tandis que le clergé et la noblesse se constituent en dépouillant les cahiers, le Tiers reste passif. Néanmoins ses membres inclinent vers les solutions modérées, car le 12 mai ils nomment des commissaires de conciliation qui doivent s'entendre avec les autres ordres ; leur mandat est impératif, ils ne doivent pas abandonner les prétentions du Tiers (3).

Plusieurs jours se passèrent en négociations diverses. Le 10 juin, Sieyès prononça un discours décisif : il invita le Tiers à se rendre à la salle des États ; l'appel de tous les bailliages sera fait pour les trois ordres ; il sera donné défaut contre les non-

(1) On reprocha à Necker « de ne pas avoir dit un mot de la Constitution ». BUCHEZ et ROUX, t. I, p. 379.

(2) BUCHEZ et ROUX, t. I, p. 469.

(3) BUCHEZ et ROUX, t. I, p. 388.

comparants (1). Cette proposition fut acclamée. Une adresse fut envoyée au roi, et une députation de dix membres à chacun des autres ordres, pour les inviter à former l'Assemblée nationale. L'appel commença le 12 juin; le 13, trois curés du Poitou répondirent à l'appel de leur nom; l'enthousiasme fut indescriptible (2), l'un d'eux fut porté au bureau. A partir de ce jour, l'Assemblée se mit à fonctionner. Onze bureaux furent nommés pour la vérification des pouvoirs, et le Tiers, auquel s'étaient joints quelques membres du clergé, prit le nom « d'Assemblée nationale ». Le 17 juin, cette dénomination devenait officielle: elle fut votée par 488 voix contre 91. Le 19, après une longue discussion à laquelle prirent part l'archevêque de Paris et l'abbé de Coulmier, par 149 voix, le clergé votait l'union pour la vérification des pouvoirs. C'était un succès pour le Tiers (3).

Mais ce succès allait lui aliéner le pouvoir royal. Louis XVI devait tenir une séance royale le 22 juin, et l'on en profita pour fermer la salle au Tiers, sous prétexte de réparations. Les députés du Tiers se réunirent à la salle du Jeu de Paume (4). Mounier, soutenu par Chapelier, Barnave et Target, propose de lier la cause des députés à celle de la nation par un serment. Ce serment fut prêté par le président, les secrétaires, et tous les membres présents, sauf

(1) BUCHEZ et ROUX, t. I, p. 431.

(2) BUCHEZ et ROUX, t. I, p. 441.

(3) BUCHEZ et ROUX, t. I, p. 476. — La noblesse avait persisté dans son refus de se réunir.

(4) BUCHEZ et ROUX, t. I, p. 480.

Martin, d'Auch. C'est le Serment du Jeu de Paume (1). C'était la confirmation de la Proclamation de l'Assemblée nationale le 17 juin, et une première résistance à la royauté.

La séance royale fut remise au 23 juin. Deux déclarations furent faites par le roi à cette séance. La première « concernant la présente tenue des États Généraux » (2) : l'ancienne division en trois ordres était conservée ; les députés devaient former trois chambres délibérant séparément, sauf assentiment du souverain. Donc, les délibérations du Tiers à partir du 17 juin sont illégales et de nul effet. La propriété féodale seigneuriale et les privilèges des trois ordres sont soustraits aux délibérations communes. Dans les délibérations communes, une majorité des deux tiers était exigée. Cette déclaration fut suivie d'une injonction du roi pour les trois ordres d'avoir à se séparer.

A l'issue de la séance royale, la Noblesse et la majorité du clergé se retirent : une partie du clergé et tout le Tiers restent, malgré les efforts du marquis de Dreux-Brézé pour les inviter à se retirer. Mirabeau fit décréter l'inviolabilité des membres de l'Assemblée (3). Le lendemain 24, la majorité du clergé se réunissait au Tiers. Et le 25 et le 26, ils

(1) « Nous jurons de ne jamais nous séparer de l'Assemblée nationale, et de nous réunir partout où les circonstances l'exigeront jusqu'à ce que la Constitution du Royaume soit établie et affermie sur des bases solides ». BUCHEZ et ROUX, t. II, p. 4.

(2) BUCHEZ et ROUX, t. II, p. 13-22.

(3) BUCHEZ et ROUX, t. II, p. 25. — Plusieurs députés du clergé dont l'élection n'était pas vérifiée ne prirent pas part au vote, mais demandèrent « qu'il fût fait mention de leur présence ».

étaient suivis par plusieurs nobles et ecclésiastiques dissidents.

Le 27 juin, il y eut un revirement de la part du roi. Voyant qu'il ne pouvait vaincre la résistance des deux ordres, il ordonna au clergé et à la noblesse de se réunir au Tiers. Ceux-ci se rendirent à la séance du 27, à 4 heures du soir (1). L'Assemblée nationale constituante était définitivement constituée, son pouvoir était incontesté et elle allait pouvoir s'occuper de son œuvre capitale : la rédaction de la Constitution.

II

L'histoire de la rédaction de la Constitution de 1791, doit remonter à la rédaction des Cahiers qui contiennent à la fois l'ordre impératif de faire une Constitution qui régénère la Nation, et les éléments d'une société politique nouvelle. Il semblait que ce fût la Royauté qui devait prendre l'initiative des changements à opérer dans l'ordre politique, car les députés qui faisaient pour la première fois partie d'un corps politique, manquaient de cette expérience que donne l'exercice du pouvoir. C'était d'ailleurs l'intérêt du Gouvernement de Louis XVI de prendre la tête du mouvement pour le diriger, le rendre favorable à la cause royale. Il eût ainsi calmé les légitimes impatiences de la nation, relevé son pres-

(1) BUCHEZ et ROUX, t. II, p. 27.

tige, et affermi son autorité dans l'ordre de choses nouveau.

La royauté ne l'a pas compris : le discours royal de la séance d'ouverture du 5 mai, et le discours du chancelier Barentin, sont terre à terre, manquent de vues politiques. Ils exposent les abus, promettent de vagues réformes pour la presse, le Droit criminel, mais n'indiquent rien de pratique. Ils ne réclament guère qu'une seule chose : l'affermissement du crédit public. De même à la séance du 23 juin, dans la Déclaration des intentions du roi, il n'est fait aucune mention de pouvoir politique. Lors du 20 juin, les députés avaient juré de ne pas se séparer avant d'avoir donné à la France une constitution. Mirabeau fit renouveler ce serment après le départ du roi. Immédiatement, on déclara l'inviolabilité des membres de l'Assemblée, ce qui était mettre l'Assemblée au-dessus du roi.

Dès le 6 juillet, les États Généraux, constitués définitivement en Assemblée nationale depuis le 27 juin, nomment un comité de Constitution de trente membres, qui fut bientôt réduit à huit (1).

Le 8 juillet, le mandat impératif est supprimé ; dès lors, l'Assemblée ne représente plus les bailliages, mais l'universalité des citoyens. Pendant quelque temps l'organisation des pouvoirs reste en suspens, car l'Assemblée s'occupe de voter la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen. Le 26, Mounier présente un projet de Principes du Droit français où il

(1) Champion de Cicé, archevêque de Bordeaux, Talleyrand-Périgord, évêque d'Autun, Comte de Clermont-Tonnerre, Comte de Lally-Tollendal, Bergasse, Sieyès, Mounier et Chapelier.

est fait mention du pouvoir royal et du pouvoir législatif (1).

A la fin d'août 1789 on aborde plus franchement l'œuvre constitutionnelle. Deux tendances se font jour : l'une de maintenir les prérogatives royales dans la plus large mesure possible, l'autre de les restreindre et de proclamer énergiquement les droits du peuple. Ces tendances démocratiques ne sont pas des tendances républicaines ; car il est généralement admis à cette époque que la République est impossible dans un grand pays. Cette tendance devait l'emporter, car dès le 8 septembre, la permanence des Assemblées législatives était votée (2) : il y aura toujours un pouvoir en face du roi, le pouvoir législatif, et le 10 on vote que l'Assemblée est le pouvoir législatif unique qui a le droit de parler au nom de la Nation. Le 11, une question capitale est tranchée, celle de la sanction : les lois se feront-elles avec ou sans l'autorisation du roi ? Une solution intermédiaire est votée : le veto suspensif. Le roi peut différer l'exécution de la volonté nationale, mais non l'abolir. Une série de lois vient restreindre le pouvoir royal : Droit d'initiative de la loi accordé aux seuls représentants, responsabilité pénale des ministres, refus d'accorder au roi le pouvoir réglementaire, interdiction pour le roi de prendre des ministres dans le sein de l'Assemblée, élection des juges par le peuple, interdiction pour le roi de sortir de France sans la permission de l'Assemblée.

La Constitution était presque achevée quand il

(1) BUCHEZ et ROUX, t. II, p. 42.

(2) BUCHEZ et ROUX, t. II, p. 57.

se produisit un évènement considérable : la fuite de Louis XVI et son arrestation à Varennes. L'Assemblée déclara que les ministres disposeraient du sceau de l'État pour rendre obligatoires les lois que le roi avait demandé qu'on lui expédie. C'était une sorte de république.

Mais dans les nombreux décrets votés par la Constituante, il y avait beaucoup de dispositions étrangères à la Constitution. On nomma une commission de révision pour coordonner les éléments de la Constitution, les autres dispositions devant être exécutées comme les lois ordinaires.

Quelles sont les tendances de cette constitution ? Elles sont défavorables au pouvoir royal qui n'en avait pas pris l'initiative, et s'était gardé hostilement d'y participer. Elle s'est faite successivement, elle a été le résultat de deux années de travail législatif, mais les principes de l'ordre politique avaient été posés dès le début en juillet, août et septembre 1789, c'est-à-dire à une époque où la lutte était engagée entre l'Ancien Régime et l'Assemblée, qui vivait perpétuellement dans la crainte d'une dissolution brutale. D'où hostilité contre la royauté, qui s'apaisa à mesure que le temps s'écoulait.

Toutefois, Louis XVI ne put pas profiter du revirement qui se produisit à la fin de l'Assemblée lors de la révision. Malouet et Barnave voulaient que l'Assemblée mît un peu plus de modération dans la Constitution, mais leurs efforts restèrent stériles ; plus de trois cents députés royalistes avaient quitté l'Assemblée. Et le 8 août, il fut décidé qu'il ne serait point touché à la Constitution.

PREMIÈRE PARTIE

**Le pouvoir exécutif dans le système
de la Constitution de 1791.**

CHAPITRE I

Les Caractères constitutionnels de la Royauté.

La forme du gouvernement français dans le système de la Constitution de 1791 reste monarchique et la couronne est conservée dans la famille régnante, elle se transmet comme précédemment de mâle en mâle par ordre de primogéniture. Aucun cahier ne demandait un changement de dynastie et ne contenait une critique, même indirecte, de la conduite du roi. La population souffrait surtout des despotismes locaux ; elle attendait surtout son soulagement de l'abolition des restes de la féodalité, de la destruction des privilèges. Le roi avait autrefois favorisé le mouvement d'émancipation communale, protégé les faibles et les opprimés : « On n'a jamais cessé de l'invoquer contre l'injustice, et même dans les temps de la plus grossière ignorance, la faiblesse opprimée a toujours tourné ses regards vers le trône, comme vers le protecteur chargé de la défendre » (1). En convoquant les États Généraux,

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 283.

Louis XVI semblait avoir pris en main la cause des réformes que tous attendaient. Pour les hommes de 89, l'abolition de la Royauté aurait signifié triomphe de la Féodalité et des idées particularistes.

Mais si la forme du gouvernement est la même, les caractères sont tous différents.

1° Le roi doit prêter serment à la Constitution, et son pouvoir est délégué ;

2° Sa personne reste inviolable et sacrée ;

3° Il est responsable de ses fonctions et est censé abdiquer dans certains cas que la loi détermine.

I. — LE ROI A UN POUVOIR DÉLÉGUÉ

En premier lieu, dès son avènement, le roi doit prêter serment « d'être fidèle à la nation et à la loi, et de maintenir la Constitution décrétée par l'Assemblée nationale aux années 1789, 1790, 1791 ». Le régent est tenu de prêter serment au nom de l'héritier présomptif mineur. S'il ne prête pas serment, son pouvoir s'évanouit. Il rentre dans la catégorie des simples citoyens.

Sa volonté est soumise à une volonté plus forte que la sienne, celle de la Nation, dont la loi est l'expression suprême ; il ne « peut exiger l'obéissance qu'au nom de la loi ». Ce sont les ministres qui deviennent les agents effectifs d'exécution, car tout acte de gouvernement doit être contresigné par un ministre, lequel est responsable. Le roi, en effet, n'est plus que le premier fonctionnaire public, il est

astreint à la résidence. La liste civile lui est accordée pour un but déterminé : la splendeur du trône. La Constitution lui fixe l'effectif de sa garde, dix-huit cents hommes, et il n'est pas libre de les choisir à son gré.

II. — LA PERSONNE DU ROI INVOLABLE ET SACRÉE

Néanmoins, la personne du roi est déclarée inviolable et sacrée; car il n'est pas seulement le chef de l'exécutif, il est aussi le représentant héréditaire de la nation française. C'est ce qui distingue le système constitutionnel de 1791 du système républicain.

III. — RESPONSABILITÉ

Le roi, comme tous les agents de la puissance publique, est responsable de ses fonctions dans certains cas déterminés par la Constitution. Le roi est censé avoir abdiqué, et, ici la fiction juridique dissimule mal une destitution, s'il « se met à la tête d'une armée et en dirige les forces contre la nation ou s'il ne s'oppose pas par un acte formel à une telle entreprise qui s'exécuterait en son nom », « si étant sorti du royaume il n'y rentrait pas après l'invitation qui lui en serait faite par le corps législatif dans le délai qui en sera fixé par la proclamation ».

Ces dispositions avaient pour but de prévenir une

nouvelle fuite de Varennes, et de forcer Louis XVI à se prononcer publiquement contre les émigrés.

On peut juger combien la chute est profonde, c'est le renversement radical de l'ancien régime, il n'y a plus de Droit divin, plus de pouvoir absolu. Soumis à la loi, ce n'est plus le monarque que nous représente Lamoignon à la veille de la réunion des États Généraux : « Au roi seul appartient la puissance souveraine dans son royaume, et il n'est comptable qu'à Dieu de l'exercice de son pouvoir suprême... il résulte des anciennes maximes nationales attestées à chaque page de notre histoire, qu'il n'a besoin d'aucun pouvoir extraordinaire pour l'administration de son royaume, qu'un roi de France ne pourrait trouver dans la représentation des trois ordres de l'État qu'un conseil plus étendu composé de membres choisis dont il est le chef, qu'il serait toujours l'arbitre suprême de leurs représentations et de leurs destinées (1).

(1) *Archives parlementaires*, 1^{re} Série, t. I, p. 264 et suiv. Discours de M. de Lamoignon, garde des Sceaux de France, à la séance du Parlement du 19 nov. 1787.

CHAPITRE II

Les Prérogatives constitutionnelles de la Royauté.

Les prérogatives constitutionnelles du roi sont considérables ; elles peuvent se réduire à quatre :

- 1° La promulgation des lois et le droit de veto sur les décrets de l'Assemblée ;
- 2° L'exercice du pouvoir exécutif suprême ;
- 3° Le Droit exclusif de nommer les ministres ;
- 4° Le Droit exclusif de révoquer les ministres.

I. — PROMULGATION DES LOIS ET VETO

La promulgation est l'acte par lequel le chef du pouvoir exécutif déclare exécutoire une loi régulièrement votée par le Corps législatif et donne aux agents de l'autorité publique, l'ordre de veiller à son exécution et au besoin d'y prêter main-forte. La promulgation est nécessaire dans une Constitution qui admet la séparation des pouvoirs. La loi, il est vrai, est parfaite et définitive, lorsqu'elle a été votée régu-

lièrement par le pouvoir législatif (1), mais on ne peut l'exécuter tant qu'elle n'est pas promulguée. C'est le pouvoir exécutif qui a la charge et le devoir d'assurer l'exécution de la loi; tant qu'il n'a pas donné l'ordre d'y procéder, les autorités publiques n'ont pas à en tenir compte.

La promulgation a comme corollaire la publication de la loi, c'est-à-dire l'acte par lequel la loi est portée officiellement à la connaissance des citoyens, dès que les délais, après lesquels ils sont légalement censés en avoir pris connaissance sont expirés, la loi devient obligatoire pour eux.

L'attribution de cette fonction essentielle au pouvoir exécutif ne souleva pas de difficulté. Elle est réglementée par la Section I, Chap. IV, Titre III de la Constitution, qui contient l'obligation pour le roi de justifier de la publication des lois (art. 5). La Constitution est muette sur la question des délais, elle paraît avoir considéré que la promulgation devait être immédiate pour les actes non soumis à la sanction royale ou qui avaient obtenu cette sanction.

Dans le système de la Constitution de 1791, la promulgation n'est pas une prérogative très utile pour le roi, puisqu'il ne peut choisir le moment où la loi sera mise en vigueur, mais il a un droit beaucoup plus redoutable, celui de sanction. Une loi, pour

(1) Il faut supposer, bien entendu, que le pouvoir exécutif ne possède pas le Droit de Veto, ou que s'il le possède, ce droit est épuisé.

être obligatoire, doit recevoir la sanction du roi et le roi peut refuser sa sanction et opposer ainsi son veto aux décisions du Corps législatif. Il est accordé au roi un délai de deux mois pour notifier son acceptation et son refus. Ce veto toutefois n'est que suspensif, mais ses effets doivent cesser à la seconde législature suivant celle où la loi aura été proposée. Un tel droit donne au pouvoir exécutif une action considérable sur le pouvoir législatif.

Dès les mois d'août et de septembre 1789, la question de la sanction royale apparaît à l'Assemblée comme le point capital de la Constitution; d'ailleurs non seulement elle préoccupe les députés, mais elle agite violemment les passions du peuple. Ce fut l'une des premières questions constitutionnelles qui furent débattues et qui soulevèrent le plus de difficultés. Beaucoup de députés pensaient qu'accorder au roi un droit de veto même suspensif, était lui donner un droit de contrôle trop énergique sur l'Assemblée nationale et d'autre part refuser au roi tout examen sur les actes du Corps législatif, c'était préparer l'omnipotence de l'Assemblée. A la séance du 29 août 1789, l'Assemblée décrète, sur la proposition du vicomte de Noailles, qu'elle discutera immédiatement les points suivants : 1^o décider ce que l'on entend par Sanction royale ; 2^o si elle est nécessaire pour les actes législatifs ; 3^o dans quel cas et de quelle manière elle doit être employée (1).

Ce fut à la séance du 1^{er} septembre 1789 que l'Assemblée s'engagea dans ce long et difficile débat.

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 508-509.

Deux opinions extrêmes furent d'abord présentées : l'une consistant à repousser d'une façon absolue le veto même suspensif, l'autre considérant la sanction indispensable pour donner la force obligatoire aux lois, demande pour le roi le veto absolu.

A la séance du 7 septembre 1789, Sieyès, combattant le principe du veto, s'exprimait ainsi : « La seule définition raisonnable qu'on puisse donner de la loi c'est l'appeler l'expression générale de la volonté des gouvernés. Les gouvernants ne peuvent s'en emparer en tout ou en partie sans tomber plus ou moins dans le despotisme... l'exécution de la loi est postérieure à sa formation. Le pouvoir exécutif et tout ce qui lui appartient n'est censé exister qu'après la loi toute formée... on peut bien écouter les conseils (du pouvoir exécutif), l'inviter à donner ses avis, mais cet avis est autre chose qu'une volonté, il ne doit pas entrer dans la loi comme partie intégrante... et le droit d'empêcher n'est point selon moi différent de celui de faire » (1).

Mounier est l'organe le plus actif du parti, qui réclame pour le roi le veto absolu. Dans la séance du 5 septembre 1789, il affirme très nettement son opinion : « C'est un des principes les plus sacrés de la monarchie, que le roi est partie intégrante du Corps législatif et que pour conserver l'indépendance de la couronne, pour garantir la liberté du

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 592 et suiv. Voir dans le même sens le discours non prononcé de Robespierre (*Arch.*, t. IX, p. 55 et suiv.). Adversaire résolu du veto, il propose de nommer chaque législature pour un temps très court, de façon qu'elle puisse réformer les mauvaises lois votées par l'Assemblée précédente.

peuple des entreprises qui pourraient être faites dans la suite par les représentants, pour la dignité du trône, pour le bonheur public, il a le droit de rejeter une loi par un veto, ou de l'approuver par une sanction sans être forcé de faire connaître les motifs de son refus, car s'il était obligé de la faire connaître aux représentants, ceux-ci pourraient se croire le droit de les juger et par conséquent de n'y avoir pas égard. Les constitutions américaines ne laissent au gouvernement qu'un pouvoir suspensif dont le temps est déterminé. Mais cet exemple ne peut être appliqué à une monarchie » (1), Desèze (2), Malouet (3) et Maury admettent eux aussi, quoiqu'avec certaines restrictions, le veto absolu : « La Sanction, nous dit Maury, c'est le pouvoir négatif du roi, qui, faisant partie intégrante du Corps législatif, a le droit d'en suspendre les actes; le lui enlever, c'est lui enlever sa qualité de co-législateur » (4). Et il faut signaler que parmi les partisans les plus convaincus du veto, beaucoup étaient d'avis de refuser au roi, représentant du pouvoir exécutif, l'initiative en matière de législation. Et comprenant que refuser au roi toute action sur le pouvoir législatif, c'était préparer l'omnipotence de ce dernier, ils

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 586. Voir également les séances des 29 août et 4 septembre 1789. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 510, 555.

(2) Voir son Mémoire rapporté aux *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. IX, p. 87 et suiv.

(3) Séance du 1^{er} septembre. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 535-537.

(4) Séance du 4 septembre. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 552.

n'hésitaient pas à donner au roi un rôle actif dans la confection de la loi.

Malgré l'autorité et le talent de ses défenseurs, la doctrine du veto royal absolu n'avait pas chance d'être adoptée par la Constituante. Beaucoup de députés éclairés estiment que le veto garantira l'Assemblée contre les délibérations précipitées et empêchera les empiètements sur le pouvoir exécutif. Mais ils demandent un veto suspensif qui permette au peuple souverain de donner son opinion en nommant une autre législature. D'ailleurs, après les décisions conformes de plusieurs législatures, le roi sera obligé de s'incliner devant l'opinion publique clairement manifestée et de donner sa sanction. S'il ne la donne pas, la loi sera censée promulguée. Ce système fut défendu par beaucoup d'orateurs écoutés : Lally-Tollendal (1), Barnave (2), le duc de Laroche-foucauld (3), Alexandre et Charles de Lameth (4), Mirabeau (5). Sans doute, il y a des divergences, mais si leurs conclusions varient dans les détails, au fond ils sont d'accord pour décider que le pouvoir exécutif ne prolongera pas indéfiniment sa résistance. C'est Thouret qui donne la solution la plus nette, résumant le mieux l'opinion des orateurs cités

(1) Séances du 31 août et 11 septembre 1789. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 514 et 610.

(2) Séance du 2 septembre 1789. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 547.

(3) Séance du 3 septembre 1789. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 549.

(4) Séance du 4 septembre 1789. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 572.

(5) Séance du 1^{er} septembre 1789. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 537 et 542.

plus haut. « Que sera-ce que ce veto? Il sera un pouvoir confié par le peuple pour empêcher de consommer des injustices nationales. Si le veto est opposé à une loi mauvaise, il devient salulaire; s'il est opposé à une loi bonne, il devient inutile; le souverain sera vaincu par une force irrésistible, celle de l'opinion publique. Et Thouret termine en demandant « la Sanction pure et simple, car il y a des choses qu'il est dangereux d'expliquer », et, comme amendement, « que le roi ait l'exercice pur et simple pendant deux législatures; et, à la troisième, si la loi est représentée, alors le roi la sanctionnera » (1).

La Cour suivait les débats avec inquiétude. Le 11 septembre, avant le scrutin, le comte de Clermont-Tonnerre, qui présidait, « annonce une lettre qu'il vient de recevoir de Monsieur le premier Ministre des finances, par laquelle il annonce un rapport qu'il a fait au Conseil du roi sur la sanction royale, et demande que son rapport soit lu à l'Assemblée » (2). Il concluait au veto suspensif, limité par la Constitution. Ses conclusions offraient une grande analogie avec celles de Thouret (3). Au moment où le secrétaire allait lire le mémoire, des réclamations s'élevèrent de tous côtés dans l'Assemblée. On posa la question préalable : ce mémoire peut-il être lu à l'Assemblée? Une foule de députés de tous les partis : Briois de Beaumetz, Grégoire, Mirabeau, Mounier, Lally-Tollendal, s'opposèrent à

(1) Séance du 5 septembre 1789. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 580 et 581.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 609.

(3) Voir son rapport *Arch. parl.*, t. VIII, p. 612.

cette lecture, « car le roi n'a pas de consentement à donner sur la Constitution » (1). A une très forte majorité, on décida que le mémoire ne serait point lu (2).

Restait à voter. La discussion sur la position des questions fut très confuse. On s'en tint finalement à la rédaction du député Guillotin, et les trois questions suivantes furent posées :

1^o Le roi peut-il refuser son consentement au corps législatif?

2^o Dans le cas où le roi refusera son consentement, le refus sera-t-il suspensif ou indéfini?

3^o Dans le cas où le refus du roi sera suspensif, pendant combien de temps pourra-t-il durer? Sera-ce pendant une ou plusieurs législatures?

Sur la première question, le compte rendu officiel porte que le principe du veto royal est « admis à une très grande majorité » ; sur la seconde, de savoir si le veto serait suspensif, « la majorité a été pour l'affirmative de 673 voix contre 355, et 11 voix perdues » (3).

Le vote sur la troisième question, c'est-à-dire sur la durée du veto suspensif, fut renvoyée au lendemain, 12 septembre. Après de longues et violentes discussions dans le détail desquelles nous n'entrons pas, on finit par voter, le 21 septembre 1789, par 728 voix contre 224, que les effets du veto cesseraient à la seconde législature qui suivra celle où la

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 609. La phrase citée est de Mounier.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, p. 610.

(3) Voir pour toute cette discussion : *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 611 et 612.

loi aura été proposée (1). Enfin, le 15 août 1791, au moment de la revision de la Constitution, il n'y eut pas de discussion sérieuse, et les dispositions votées les 11 et 21 septembre 1789 devinrent les art. 1^{er} et 2 de la sect. III, chap. III, titre III de la Constitution de 1791 (2).

Les autres dispositions relatives à la sanction (forme du veto et Décrets exceptés de la sanction), sont d'une importance secondaire, nous n'entrerons pas dans les détails de leur élaboration ; qu'il nous suffise de les rappeler brièvement.

« Le consentement du roi est exprimé sur chaque décret par cette formule signée du roi : le roi consent et fera exécuter. Le refus suspensif est exprimé par celle-ci : le roi examinera ». (Art. 3 de la Sect. III du Titre III de la Const. de 91).

Des doutes s'étant élevés lors de la mise en vigueur de la Constitution pour la formule relative aux actes du Corps législatif qui n'ont pas le soin de sanction (3), l'Assemblée nationale législative, sur le rapport de Gohier, décréta à la séance du 3 novembre 1791, « qu'il n'y avait lieu, sur la proposition faite les 3 octobre et 1^{er} novembre, de régler un mode de promulgation et d'exécution relativement aux actes du Corps législatif non sujets à la sanction » (4).

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. IX, p. 55.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 444.

(3) Voir les art. 7 et 8, Sect. III, Chap. III, Titre III de la Constitution de 1791 et plus bas.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, n° 6 09.

Pour ces actes, la formule suivante fut employée :
« Le roi fera exécuter » (1).

Un certain nombre d'actes furent soustraits au veto ; d'ailleurs ils n'ont pas le caractère législatif. Ce sont : la police de l'Assemblée, la vérification des pouvoirs, la convocation des Assemblées primaires en retard. La police constitutionnelle sur les administrateurs, et dans le but d'éviter les conflits avec l'exécutif, les actes concernant la responsabilité des ministres et leur mise en accusation. Les lois de finances, Art. 7 et 8 de la Section III, Chap. III, Titre III de la Const. de 1791.

Telle est, exposée dans ses lignes essentielles, la solution apportée à la question de la sanction royale qui avait si profondément divisé et troublé les esprits. On avait accordé au roi le veto suspensif qui lui donnait une part d'action sur l'œuvre législative. La Constituante avait institué un droit de contrôle sur les décisions du Corps législatif que le roi devait au besoin rappeler à l'observation de la loi et de la Constitution. En effet, l'art. 10, Section II, Chap. III, Titre III de la Constitution, impose au roi l'obligation d'opposer son veto à tout décret dont le préambule n'attesterait pas l'observation des formes substantielles prescrites par les art. 9 et 11 de la même section et engage directement la responsabilité des ministres, qui devraient refuser de contre-signer le décret irrégulier s'il était sanctionné.

Ce droit est purement négatif, il arrête complète-

(1) Voir les états des Décrets sanctionnés. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 355, 500, 626, etc.

ment l'affaire : la sanction est pure et simple. Une fois le veto apposé, le roi n'a plus le droit de dire ses raisons. L'Assemblée n'a plus le droit de représenter le même décret, même si la matière est urgente (Art. 5 de la Sect. III, Chap. III, Titre III de la Const.). Il faut que le roi soit résolu à donner son consentement pour que la loi aboutisse.

III. — LE POUVOIR EXÉCUTIF SUPRÊME

L'attribution du pouvoir exécutif suprême souleva peu de difficultés et de controverses. Les constituants se mirent assez facilement d'accord pour accorder au roi le pouvoir exécutif suprême, tandis qu'ils accordaient à l'Assemblée les attributions législatives. Ces principes reçurent leur expression dans le décret du 23 septembre 1789. On adopta à l'unanimité des membres présents la résolution suivante :

1° Tous les pouvoirs émanent de la nation et ne peuvent émaner que d'elle ;

2° Le pouvoir législatif réside dans l'Assemblée nationale ;

3° Le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement entre les mains du roi (1).

A la séance du 10 août 1791, le Comité de révision proposa la rédaction suivante pour l'art. 3 : « Le gouvernement est monarchique. Le pouvoir exécutif est délégué pour être exercé sous son autorité par des ministres et autres agents responsables de la

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. IX, p. 129.

manière qui sera déterminée ci-après » (1). Ce texte, et principalement ces mots : « le pouvoir exécutif est délégué au roi », soulevèrent de vives critiques des orateurs du parti démocratique. « Les pouvoirs, s'écrie Robespierre, ne peuvent être ni aliénés ni délégués. Si l'on pouvait déléguer les pouvoirs en détail, il s'en suivrait que la souveraineté pourrait être déléguée, puisque les pouvoirs ne sont autre chose que les diverses parties essentielles et constituées de la souveraineté... Je demande, en conséquence, qu'au mot pouvoir soit substitué celui de fonction » (2). De même Rœderer dit : « Le roi n'a pas de caractère représentatif » (3). Mais l'Assemblée ne s'arrêta pas à ces critiques et Barnave formula ainsi la doctrine constitutionnelle, aux applaudissements de la majorité : « Ainsi donc, ou le roi veut pour la nation dans l'ordre de ses fonctions constitutionnelles, ou alors il cesse d'être roi, et alors la forme du gouvernement est changée. Que s'il a le droit de vouloir pour le peuple il est donc son représentant, ou bien il exerce un droit individuel, son pouvoir cesse d'être légitime et devient une tyrannie » (4).

Le texte du Comité adopté devint l'art. 4 du titre III de la Constitution : il faut en rapprocher l'art. 1^{er} du chapitre IV du titre III, qui fut adopté sans discussion à la séance du 16 août 1791. « Le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 320.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 323.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 323.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 331.

du roi ». Ses attributions sont les suivantes : il est le chef suprême de l'administration, il est chargé du soin de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, à la sûreté extérieure du royaume, il est le chef suprême de l'armée et de la flotte, il fait toute une série de nominations, il délivre aux fonctionnaires leurs lettres de commission.

III. — NOMINATION DES MINISTRES

Le Droit pour le roi de nommer les ministres, ne fut pas contesté, il ne pouvait pas l'être bien sérieusement. Les ministres sont avant tout des agents d'exécution, c'est donc le roi, dépositaire du pouvoir exécutif, qui doit les nommer. Seul, Petion de Villeneuve présenta une objection. « Les ministres sont les hommes de la nation ; pourquoi ne seraient-ils pas nommés par le peuple ? » (1). Mais cette opinion n'eut pas d'écho dans le sein de l'Assemblée.

Le roi reçoit le Droit de nommer les ministres, mais son choix est restreint : il ne peut les choisir parmi les membres du corps législatif (2). Le cumul des fonctions de député et de ministre est interdit. On voulait opérer une démarcation rigoureuse entre les ministres, agents par excellence du pouvoir exécutif, et les fonctions législatives. C'était une application rigoureuse de la séparation des pou-

(1) Séance du 6 avril 1791. *Arch. parl.*, t. XXIV, p. 607.

(2) Constitution de 91, t. III, Ch. II, Sect. IV, art. 2.

voirs. Cependant, ce n'est qu'après de longues discussions que cette incompatibilité devint une règle constitutionnelle.

Le 29 septembre 1789, au moment où Target dépose son rapport sur le projet du plan constitutif du Corps législatif, l'Assemblée ajourne une motion de Mirabeau demandant de statuer sur ces deux points :

1° La qualité de ministre exclut-elle de l'Assemblée ;

2° Les députés promus au ministère ont-ils besoin d'une seconde élection pour rentrer à l'Assemblée (1).

Le 6 novembre 1789, à propos d'une discussion de finances, Mirabeau revint à la charge et déposa la proposition suivante : « Que les ministres de Sa Majesté soient invités à venir prendre dans l'Assemblée voix consultative, jusqu'à ce que la Constitution ait fixé les règles qui seront suivies à leur égard » (2). Cette demande souleva de vives réclamations. L'Assemblée redoutait la supériorité et l'ambition de Mirabeau. Aussi Blin et Lanjuinais proposent-ils de décider « qu'aucun membre de l'Assemblée nationale ne pourra obtenir aucune place de ministre pendant la durée de la session actuelle » (3). Mirabeau se défendit énergiquement d'être mu par un mobile d'intérêt personnel dans un éloquent discours se terminant par ces mots

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. IX, p. 212.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. IX, p. 711.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. IX, p. 716.

restés fameux : « Voici donc, Messieurs, l'amendement que je vous propose : c'est de borner l'exclusion demandée à M. de Mirabeau, député des communes de la sénéchaussée d'Aix » (1). Quoi qu'il en soit, la proposition de Lanjuinais et de Blin fut adoptée à une forte majorité (2).

Ce n'était là qu'une motion d'ordre intérieur et non pas une règle constitutionnelle. Le 7 avril 1791, quand vint la discussion de la loi sur l'organisation du ministère, Robespierre proposa de décréter « qu'aucun membre de l'Assemblée nationale actuelle ne pourra être promu au ministère, ni recevoir aucune place, don, pension, traitement, commission du pouvoir exécutif ou de ses agents pendant quatre ans après la fin de l'exercice de ses fonctions » (3).

Le député Bouche trouvant « que M. de Robespierre ne donnait pas assez d'étendue à sa motion très judicieuse », demanda de décréter en même temps « que les membres de l'Assemblée nationale et des législatures à venir, ne pourront recevoir ni don, ni pension, ni gratification » (4). La motion fut adoptée; on frappa de la même incompatibilité, les membres du Tribunal de cassation et les membres du Haut-Jury de la Haute-Cour nationale. Enfin, sur la proposition du député Bouche, ces différentes dispositions furent décrétées comme articles constitutionnels » (5).

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. IX, p. 716-718.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. IX, p. 718.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIV, p. 621.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIV, p. 621.

(5) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIV, p. 623-624.

Cette incompatibilité ne fut pas comprise par le Comité de révision dans le projet d'acte constitutionnel. Le député Saint-Martin en fit l'observation à la séance du 13 août 1791 (1). Le rapporteur Thouret vint au nom du comité donner les motifs de cette omission. « Il ne faut pas consacrer dans une constitution ce qui peut être bon en révolution, mais qui n'est bon que là... Mais quand la révolution est finie, quand il s'agit d'établir une constitution d'où doit résulter un véritable gouvernement, c'est une considération qui donne un mouvement efficace et véritable à l'organisation politique. Nous avons cru que c'était une erreur profonde de traiter encore le pouvoir exécutif en ennemi de la chose publique et de la liberté nationale... Est-ce qu'il n'importe pas à la nation qu'il (le pouvoir exécutif) soit exercé dans les bornes qui lui sont posées avec toute l'énergie dont il est susceptible, et avec toute la facilité de moyens qu'on peut lui procurer ? » (2). Mais on lui répondit que ne pas consacrer à nouveau l'article voté le 7 avril, ce serait détruire toute la Constitution. D'ailleurs, il ne suffit pas que les législateurs soient incorrompus, il ne suffit même pas qu'ils soient incorruptibles, il faut que le peuple n'ait aucune raison de croire qu'ils soient corruptibles, et il aurait toujours cette crainte si l'on savait que le chef suprême du pouvoir exécutif peut obtenir de quelques-uns des membres du Corps législatif, « la condescendance à ses vues par la promesse d'emplois supé-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 399.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 399.

rieurs et même d'emplois inférieurs, car il y a des gens qui s'accommodent de tout » (1).

Sur la proposition de Buzot, la durée de l'incompatibilité fut fixée à deux ans après la cessation des fonctions de députés. Le texte consacrant les différentes incompatibilités devint l'art. 2 de la section IV du chapitre II du titre III de la Constitution de 1791.

IV. — RÉVOCATION DES MINISTRES

Le roi, à qui appartient seul le droit de nommer les ministres, a le droit exclusif de révoquer ses collaborateurs. En donnant un tel droit au roi, la Constituante consacrait d'une façon définitive le principe de la séparation des pouvoirs et consacrait l'indépendance du pouvoir législatif vis-à-vis du pouvoir exécutif. L'attribution de cette prérogative du roi achève de nous éclairer sur la conception que les constituants s'étaient faite du pouvoir exécutif. Le pouvoir confié au roi est un pouvoir personnel, puisqu'il a la direction exclusive de la politique gouvernementale et que les ministres ne sont nommés et ne peuvent rester en place que s'ils sont investis de sa confiance.

Cependant, ce ne fut pas sans de longues discussions que ce principe passa dans la Constitution. Un parti important aurait voulu, à l'exemple de l'Angleterre, consacrer le principe du gouvernement parlementaire, c'est-à-dire l'exercice de la responsabilité

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 404 (Discours de Rœderer).

politique (c'est-à-dire la perte du pouvoir par un vote de l'Assemblée) (1). La solution contraire fut préférée par l'Assemblée. (Art. 1^{er}, section IV, chapitre II, t. IV de la Constitution de 1791).

V. — LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

Le roi n'a pas le pouvoir réglementaire, c'est ce qui ressort de la discussion qui eut lieu le 30 septembre 1789. On avait voté la proposition suivante : « Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois pour en ordonner ou en rappeler l'exécution ». Malouet avait critiqué cette disposition : « Le roi doit avoir le droit de faire des règlements provisoires pour les différents départements qui lui sont confiés ; l'Assemblée nationale, qui a ordonné la responsabilité, ne peut se réserver elle-même le droit de faire des règlements d'administration, et le roi doit être autorisé à faire des règlements d'administration » (2). Cette proposition souleva de violentes protestations. « Des monstres pervers, des hommes ambitieux chercheront à envahir le pouvoir législatif, ils l'envahiront et seront nos législateurs. Non, Messieurs, le pouvoir législatif a seul le

(1) Séance du 13 juillet 1789. Opinions de Mounier, Target, Lally-Tolendal, Clermont-Tonnerre, *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 224 et suiv. Séance du 16 juillet 1789. Mirabeau, *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 242 et suiv. Séance du 19 octobre 1790. De Menou, *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XIX, p. 715. Séance du 20 octobre 1790. Brevet, *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XIX, p. 732.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. IX, p. 219.

pouvoir de faire et d'interpréter la loi » (1). Et le 16 août 1791, lors de la revision, l'article était voté sans discussion.

Il est certain en effet, qu'en votant cet article cité plus haut, l'Assemblée constituante avait en vue les arrêts de règlement des Parlements et Cours souveraines, que notre ancien Droit considérait comme une législation provisoire et supplétoire (2), et elle voulait empêcher la confusion du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Elle établissait une confusion entre la Loi et le règlement, qui ne rentre pas nécessairement dans le pouvoir législatif. Car le règlement, en définitive, est une prescription qui a pour but d'assurer l'exécution de la loi en la complétant dans les détails, mais sans pouvoir l'altérer en en modifiant la lettre ou l'esprit. Il y a donc entre l'exécutif et le législatif, selon M. Laferrière (3), une attribution intermédiaire, celle qui consiste à faire les règlements, à édicter les prescriptions secondaires nécessaires à l'application des lois. Cette faculté sera attribuée au législateur ou au gouvernement, ou elle sera diversement partagée entre eux, selon que la constitution générale de l'État tendra à faire plus ou moins prévaloir l'influence du Parlement ou celle du pouvoir exécutif. La plupart de nos Constitutions l'ont confiée au chef de l'État, car étant chargé de faire exécuter les lois c'est lui qui peut le plus utilement les compléter de cette manière. La Consti-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. IX, p. 219.

(2) ESMEIN. *Cours élém. d'hist. du Droit français*, p. 530.

(3) *Traité de la juridiction administrative*, t. I, p. 11.

tuante en jugea autrement. Sous le nom d'Instructions détaillées, elle fit elle-même les règlements nécessaires pour l'exécution des principales lois organiques qu'elle vota. Ce qui impliquait le même droit pour les assemblées législatives qui devaient lui succéder.

CHAPITRE III

Les Ministres.

Leur caractère; leur nombre. — Leur organisation.
Leur responsabilité.

I. — LEUR CARACTÈRE ET LEUR NOMBRE

Dans tout gouvernement suffisamment développé, le titulaire du pouvoir exécutif ne saurait tout faire ou décider par lui-même. Il aura nécessairement comme organes un certain nombre d'agents supérieurs et immédiats, dont chacun sera préposé à une grande administration publique, décidera et ordonnera en son nom : ce sont les ministres. En prenant le mot dans le sens le plus large, on trouve des ministres dans presque tous les Gouvernements.

La Constitution de 1791 rend leur rôle très important; elle en fait des organes nécessaires du gouvernement. « Aucun ordre du roi ne pourra être exécuté s'il n'est signé par lui et contresigné par le ministre ou l'ordonnateur du département ».

Les textes constitutionnels sont muets sur le nombre des ministres et la délimitation des dépar-

tements ministériels; mais cette détermination ne fut pas laissée à l'arbitraire du pouvoir exécutif. L'article 2 de la loi des 27 avril-25 mai, relative à l'organisation du ministère, porte en effet : « Il appartient au pouvoir législatif de déterminer le nombre, la division et la démarcation des différents départements ministériels ». L'art. 5 de la même loi prévoit six départements ministériels : « Affaires étrangères, Contributions et revenus publics, Guerre, Intérieur, Justice et Garde du Sceau de l'État, Marine et Colonies ». Les titres des différents départements indiquent assez les attributions des différents ministères. A l'Intérieur ressortissaient : l'Instruction publique, les Travaux publics, le Commerce et l'Agriculture.

II. — COMPARAISON DU MINISTÈRE DE POUVOIR PERSONNEL AVEC LE MINISTÈRE DU RÉGIME PARLEMENTAIRE.
— ORGANISATION DU MINISTÈRE EN 1791.

Il existe des différences profondes entre le ministre d'un gouvernement personnel et le ministre d'un gouvernement parlementaire.

Leurs fonctions ne sont pas les mêmes. Dans le système constitutionnel, où le chef de l'État exerce effectivement le pouvoir exécutif suprême, et c'est le cas de la Constitution de 1791 ; le ministre est un agent d'exécution nommé par le chef de l'État, ses actes sont soustraits au contrôle du Parlement ; il est uniquement responsable de sa politique et de son

administration devant celui qui l'a nommé. Normalement il n'a pas le droit d'entrer au Parlement ni d'y prendre la parole.

Le ministre, dans un gouvernement parlementaire, a la responsabilité politique du pouvoir, et, par suite, il en a l'exercice effectif; c'est l'intermédiaire entre le chef de l'État et le Parlement. Il est responsable des mesures prises par le chef de l'État, et c'est sur lui que le Parlement exerce la responsabilité politique. Dès lors il a le droit d'entrer au Parlement, d'y prendre la parole pour y défendre son administration et sa politique.

Cette différence d'attributions entraîne une différence d'organisation sur trois points principaux :

Quand le chef de l'État exerce un pouvoir personnel :

- 1° Il n'a pas de premier ministre ;
- 2° Le ministère n'est pas toujours homogène ;
- 3° Il n'existe pas de solidarité ministérielle.

Dans un gouvernement de régime parlementaire, au contraire :

1° Il y a un premier ministre. Le chef de l'État ne choisit pas immédiatement ses ministres. Il choisit un ministre qu'il charge de choisir ses collaborateurs, sous réserve, bien entendu, de l'approbation du chef de l'État ; et donc, l'action dirigeante ne se borne pas à cet acte initial. Il est le chef du ministère, préside à ses délibérations en l'absence du chef de l'État, dirige la politique et parle devant le Parlement au nom du cabinet tout entier ;

- 2° Un cabinet doit être homogène, étant l'intermé-

diaire entre le chef de l'État et le Parlement ; pour qu'ils aient de l'influence sur ce dernier, ses membres sont choisis normalement parmi les hommes politiques appartenant à la majorité. Comme le cabinet décide des actes gouvernementaux, il faut parmi ses membres une certaine unité de vues ;

3° Les membres du cabinet sont solidaires de leurs collègues pour les actes qui engagent la politique générale du cabinet.

La Constituante avait admis pour le roi le principe du gouvernement personnel, lui donnant le droit exclusif de nomination et de révocation des ministres. L'art. 13 de la loi des 27 avril-25 mai, excluait l'existence du premier ministre. Cependant ce ne fut que très tard que le gouvernement parlementaire fut écarté par l'Assemblée.

La question de la responsabilité politique se posa une première fois en fait devant la Constituante à la séance du 13 juillet 1789. Mounier proposa une adresse « pour suppléer le droit de rappeler MM. Necker, de Montmorin, de la Luzenne et de Saint-Priest et pour lui exposer que l'Assemblée nationale ne peut avoir aucune confiance en ceux qui leur ont succédé ou qui sont restés en place ». Et dans la même séance, l'Assemblée votait « que les ministres actuels et les conseillers de sa Majesté, de quelque rang ou état qu'ils puissent être ou quelque fonction qu'ils puissent avoir, sont personnellement responsables des malheurs présents et de ceux qui peuvent arriver » (1).

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 224.

Quelle était la portée de cette adresse ? L'Assemblée avait-elle voulu formuler une règle générale ou un simple vœu dans une circonstance grave ? La signification précise de cette adresse fut donnée à la séance du 16. Mirabeau proposa une adresse dans laquelle l'Assemblée déclarerait « ne pouvoir accorder sa confiance à des ministres (1) qui ont créé sous nos pas l'abîme que sa Majesté vient de fermer » (2). Cette motion fut accueillie, nous dit le compte rendu officiel, par de chaleureux applaudissements (3). Mais elle souleva les critiques de ceux même qui, trois jours auparavant, avaient sollicité le renvoi des ministres et le rappel de Necker. Ils le font en termes qu'il faut rappeler. « Il est à craindre, dit Mounier, que la demande faite par M. de Mirabeau, ne porte atteinte à la liberté et à la puissance que le roi doit avoir dans la formation de son ministère. Refuser sa confiance à un ministre, à qui le roi a donné la sienne, serait de la part de l'Assemblée nationale une manière indirecte de forcer le roi à le renvoyer, et, un tel droit dans l'Assemblée y ferait naître une multitude d'intrigues soit pour faire tomber ses ennemis du ministère, soit pour s'y faire porter soi-même ; c'est là un des plus grands abus du Parlement d'Angleterre et une des causes qui portent le plus d'orages, soit dans la Constitution, soit dans le Ministère.... En attendant,

(1) De Breteuil et les autres membres du ministère de « cent heures ».

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 241.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 242.

il n'est pas de la dignité de la nation d'avoir de l'influence sur le choix des ministres » (1).

Mounier affirmait l'entière indépendance du roi pour le choix et la révocation de ses ministres et repoussait très nettement le régime parlementaire qui, à cette époque déjà, était pratiqué en Angleterre. Dans une réponse éloquente, Mirabeau défendit son projet et fit un excellent exposé de la théorie d'un régime parlementaire qui, selon lui, est essentiel à un gouvernement pondéré. « Et comment vous refuseriez-vous ce simple droit de déclaration, vous qui nous accordez cependant celui de poursuivre (les ministres) et de créer le tribunal qui devra punir ces artisans d'iniquité, dont, par une contradiction palpable, vous proposez de contempler les œuvres dans un respectueux silence... Se taire ou punir, obéir ou frapper, voilà votre système. Et moi j'avertis avant de dénoncer, je récusé avant de flétrir, j'offre une retraite à l'inconsidération et à l'incapacité avant de les traiter de crimes; qui de nous a le plus de mesure et d'équité? » (2). L'Assemblée adopta le principe d'une députation devant remettre au roi une adresse demandant le renvoi des ministres et le rappel de Necker. Quelques instants plus tard on lit une lettre de Louis XVI annonçant le rappel de Necker (3). Ainsi donc nous nous trouvons en présence de la mise en œuvre de la responsabilité politique des ministres par le Corps

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 242 et 243.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 243.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 245.

législatif; à la suite d'un vote de l'Assemblée un ministère tombe et un autre est immédiatement constitué. C'était une ébauche du régime parlementaire « car le roi reconnaissait que ses ministres devaient avoir la confiance de l'Assemblée, et le principe de la responsabilité politique se trouvait pratiqué avant d'être reconnu ou compris » (1).

La question se posa à nouveau aux séances des 19 et 20 octobre 1790, à l'occasion des troubles de Brest. Le 19, de Menou vint, au nom des comités de la guerre, de la marine et des colonies, demander le renvoi des ministres, et que l'Assemblée députât son président pour « représenter à sa Majesté que la méfiance que les peuples ont conçue contre les ministres actuels, apporte les plus grands obstacles au rétablissement de l'ordre public, à l'exécution des lois et à l'achèvement de la Constitution » (2). Les Constitutionnels les plus influents, Malouet (3) et Clermont-Tonnerre, combattent le projet d'adresse. « Ou cette proposition, déclare Clermont-Tonnerre, est dans l'opinion de ceux qui la proposent, comme dans la mienne, un ordre de renvoyer, et alors la Constitution est évidemment altérée, les pouvoirs sont confondus et l'Assemblée nationale est despote; ou l'on suppose que le roi, quoiqu'instruit par nous, pourra les conserver, et alors nous faisons une fausse démarche, nous agissons sans prudence et sans dignité. Nous appelons la désobéissance au

(1) DUVERGIER DE HAURANNE. *Hist. du Gouvernement parlementaire en France*, t. I, p. 90. Introduction.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XIX, p. 715.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XIX, p. 719. Séance du 20 octobre.

pouvoir exécutif, en discréditant des agents que nous savons ne pas pouvoir renvoyer » (1). Mirabeau avait déjà commencé à se rapprocher de la Cour et n'osait plus demander pour l'Assemblée le droit de déclarer au roi que des ministres ont perdu la confiance de la Nation. Ses idées furent reprises par le député Brevet qui, à la séance du 20, vint affirmer que le Droit pour les représentants du peuple de présenter au roi des observations sur la conduite des ministres ne saurait être contesté et que ce droit ne diminuait en rien les prérogatives de la Couronne. « Qui ne voit, par exemple que des ministres incapables pourront à loisir semer des abus et ruiner le gouvernement, à moins que vous ne déclariez que dans ceux qui se seront chargés des fonctions publiques au-dessus de leurs forces, la faiblesse et l'impéritie seront désormais des crimes de lèse-nation? Que si le monarque doit jouir d'une pleine et entière indépendance dans la nomination de ses ministres, je tiens pour une maxime non moins incontestable que le Corps législatif, en prononçant des décrets, doit vouloir essentiellement que ses décrets soient exécutés... Non, je ne concilierai jamais et une Assemblée faisant des lois et une Assemblée voyant le chef de cette nation circonvenu, séduit, trompé, égaré, et cette même Assemblée, dis-je, restant muette et tranquille, lorsque les plus pressants intérêts de l'État parlent si haut » (2).

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XIX, p. 730. Séance du 20 octobre.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XIX, p. 732. L'impression du discours fut ordonnée.

Cependant Montmorin, le ministre des affaires étrangères, avait conservé de vives sympathies dans l'Assemblée. Chapelier et Briois firent voter à une grosse majorité que « M. de Montmorin n'a pas perdu la confiance publique » (1).

Malgré les efforts de Barnave, montrant à l'Assemblée qu'en repoussant le projet de Menou, elle se mettra en contradiction avec ses votes de juillet 1789 (2), la motion du Comité fut repoussée par 430 voix contre 407 (3). Moins d'un mois après, les sections de Paris sur l'initiative de Brissot, envoyaient à Louis XVI une pétition menaçante pour demander le renvoi des ministres. La Cour fut obligée de céder. Champion de Cicé et Latour du Pin, donnèrent leur démission et furent remplacés par Duportail (16 novembre) et par Duport-Dutertre (21 novembre).

Et le 13 août, quand on procéda à la revision, sur la proposition de Barnave et du rapporteur Thouret, l'Assemblée refusait de donner le caractère constitutionnel à l'art. 28 de la loi des 27 avril-25 mai 1791, sur l'organisation du Ministère, portant : « Le Corps législatif pourra présenter au roi telles déclarations qu'il jugera convenables sur la conduite de ses ministres et même lui déclarer qu'ils ont perdu la confiance de la nation », et qui cependant n'était qu'un simple droit de pétition ne mettant pas en œuvre la responsabilité (4).

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XIX, p. 737.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XIX, p. 733.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XIX, p. 737.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 406 et 434. Voir pour le rejet

III. — LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

Depuis longtemps en France, l'opinion publique, dans les rares occasions où il lui était permis de se manifester, demandait la responsabilité des agents de la puissance publique. C'était un vœu formulé dans tous les cahiers des États Généraux, que la responsabilité de tous les agents de l'État fût reconnue et sanctionnée (1). Aussi, dès les premiers jours de la législature, on votait sans discussion et à l'unanimité l'art. 15 de la déclaration des Droits portant : « La société a le Droit de demander compte à tout agent public de son administration » (2). Le principe était voté; restait à en faire l'application aux ministres.

Or, la responsabilité peut se présenter pour les ministres, sous une triple forme. La responsabilité

du gouvernement parlementaire, le discours de Dupont de Nemours à la Société des amis de la Constitution, à la séance du 20 octobre 1790. C'est un commentaire du vote de l'Assemblée. « C'est donc avec beaucoup de raison que l'Assemblée a renoncé au droit de les décréditer (les ministres) à affaiblir ainsi le pouvoir exécutif... C'est avec beaucoup de raison et très constitutionnellement que l'Assemblée, voulant et devant rendre les ministres responsables, a renoncé à la faculté de les congédier et de forcer leur retraite sans les accuser et demander leur punition ». *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XIX, p. 737. Dupont de Nemours eut beaucoup d'influence sur l'Assemblée non pas tant par les discours qu'il y prononça que par la place qu'il occupait à la Société des amis de la Constitution.

(1) Voir le rapport de Clermont-Tonnerre « contenant le résumé des cahiers en ce qui concerne la Constitution ». *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 283.

(2) Séance du 26 août 1789. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 487.

civile oblige le fonctionnaire qu'elle atteint à réparer le préjudice qu'il a causé, soit à l'État soit à un particulier ; la responsabilité pénale est relative aux infractions commises par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, et enfin, la responsabilité politique particulière aux ministres dans le régime parlementaire oblige ceux-ci à se retirer quand leur conduite est désapprouvée par le Parlement, sans qu'il y ait préjudice causé, ou infraction commise.

L'organisation du ministère, dans la Constitution de 1791, exclut cette dernière responsabilité. Nous l'avons vu plus haut : le corps législatif n'a pas le droit de renvoyer les ministres, ce droit seul est réservé au roi. Le droit de révocation n'est pas une véritable responsabilité politique, il résulte plutôt des principes généraux de la hiérarchie administrative. En effet, les ministres sont des fonctionnaires et non des agents politiques.

La responsabilité des ministres reste donc purement civile et pénale, c'est ce qui ressort du rapport que Dêmeunier lut à la séance du 7 mars 1790 sur le projet de loi portant organisation du ministère. « Une sorte de défaveur s'est répandue sur l'expression de responsabilité. Cette prévention est le résultat d'une confusion d'idées. Il semble que chaque mot, chaque action du ministre qui agit de bonne foi et selon ses lumières, l'exposent à une peine. Une pareille servitude est considérée avec raison comme impossible et illusoire... La responsabilité est tout autre chose ; elle s'exerce sur les actions, elle soumet à une peine tout ministre qui se permet un acte quelconque contre la constitution ou

les lois, contre la liberté et la propriété des citoyens, qui permet ou qui favorise la dilapidation des deniers de l'État » (1). Et il s'agit là d'une responsabilité de droit commun, l'article 31 de la loi des 27 avril-25 mai 1791 le proclame expressément. « Les délits des ministres, les réparations et les peines qui pourraient être prononcées contre les ministres coupables, seront déterminées dans le Code pénal ». L'exercice de la responsabilité civile se traduisant par une action en dommages-intérêts contre le ministre, est consécutive et accessoire à l'action pénale. En effet, l'art. 31, n° 2 de la loi des 27 avril-25 mai, porte : « Tout ministre contre lequel il sera intervenu un décret du Corps législatif déclarant qu'il y a lieu à accusation pourra être poursuivi en dommages-intérêts par les citoyens qui éprouveront une lésion à raison des faits qui auront donné lieu à l'accusation du Corps législatif ».

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIII, p. 720.

CHAPITRE IV

L'Administration.

Après avoir, dans la nuit du 4 août, nivelé le sol de la France, l'Assemblée constituante s'était implicitement engagée à remplacer l'ancienne organisation administrative par une organisation nouvelle. Il y avait bien peu de chose à conserver dans l'organisation administrative de l'ancien régime. Quoiqu'il n'y eût qu'un seul pouvoir, celui du roi, représenté par les intendants et les subdélégués, qui administraient et jugeaient même si l'intérêt de la couronne semblait le commander, l'unité n'était qu'apparente et en réalité, il y avait une grande variété qui engendrait le désordre et l'oppression. Les divisions et subdivisions administratives financières, judiciaires, militaires et ecclésiastiques ne coïncidaient pas. Et l'on se perdait dans un chaos de Parlements, Conseils supérieurs, bailliages, sénéchaussées, gouvernements, diocèses, etc. Il y avait deux grandes catégories : les pays d'États et les pays d'élections. Mais ces deux grandes divisions ne comprenaient pas des pays semblables. Et leur administration se ressentait encore des idées qui domi-

naient au moment où ils avaient été réunis à la couronne.

En outre, il importait au succès de la Révolution que l'on brisât l'esprit particulariste et provincial qui donnait de la force à la féodalité. Nous n'entrons pas dans le détail des nombreux projets qui furent soumis à la Constituante. On finit par adopter celui de Barnave, dont voici les traits essentiels :

1° Il y aura en France de 75 à 85 départements, dont les Circonscriptions varieront selon les convenances locales ;

2° Chaque département sera divisé en districts dont le nombre ne sera pas inférieur à trois ni supérieur à neuf ;

3° Il y aura au chef-lieu de chaque département une administration supérieure et au chef-lieu de chaque district une administration inférieure. Chacune de ces administrations sera divisée en deux sections, l'une délibérant sous le nom de Conseil, l'autre administrant sous le nom de Directoire ;

4° Les membres du Directoire seront choisis par le Conseil et devront avoir voix délibérative ;

5° A côté des Directoires de département et de district, il y aura un procureur-syndic chargé de suivre les affaires, et qui aura voix consultative ;

6° Les citoyens actifs de chaque canton réunis en Assemblée primaire à raison de 1 pour 900 électeurs, choisiront les électeurs départementaux à raison de un délégué sur 100 électeurs ;

7° Ces électeurs nommeront la représentation nationale, l'administration départementale et l'administration du district ;

8° Les membres des administrations des départements et des districts seront renouvelables tous les deux ans. Ils ne pourront être destitués que pour cause de forfaiture ;

9° Dans chaque ville, village ou paroisse, il y aura une municipalité, nommée par les citoyens actifs, dont le chef, appelé maire, sera assisté d'un procureur-syndic, chargé de défendre les intérêts de la commune ;

10° Enfin le nombre des membres de l'administration départementale et celle afférent à chaque district sera déterminé comme le nombre des députés de l'Assemblée nationale, en raison du territoire, de la population et des contributions.

Restait à définir et à délimiter les attributions des différents corps administratifs que l'on venait de former. La portion du pouvoir exécutif que l'on nomme administration, fut confiée aux conseils et aux Directoires des départements, aux conseils et Directoires de district, tandis que les municipalités conservaient l'administration des affaires purement locales. Il y avait une hiérarchie, les Conseils et les Directoires du district étaient subordonnés aux Directoires de départements, et en ce qui concerne l'intérêt général, les municipalités étaient subordonnées aux Directoires de districts.

Mais ce n'était pas tout, il fallait encore rattacher les administrations au pouvoir central et déterminer la sanction applicable aux obligations que contractent vis-à-vis de ce pouvoir, les administrateurs en acceptant leurs fonctions. Constitutionnellement le roi était le chef suprême de ce pouvoir exécutif, dont

les Directoires de départements et de districts devaient être les organes et les instruments. Il eût donc semblé logique que le roi eût le droit de choisir ou du moins de ne pas accepter passivement d'autres mains, les organes de l'exécutif. Au lieu de cela, les Directoires et les Conseils sont élus ; ils ne peuvent être révoqués que pour forfaiture : ce qui enlève toute action au pouvoir exécutif. Les procureurs-syndics sont indépendants du roi et soumis aux Conseils.

Le rapporteur Thouret et le comité nourrissaient d'étranges illusions. « Subordonnés directement au roi comme administrateurs supérieurs, les administrateurs départementaux recevront ses ordres, les feront exécuter, s'y conformeront. Cette soumission des autorités administratives au chef de l'État est nécessaire. Sans elle, il n'y aurait bientôt plus ni exactitude ni unité dans le régime exécutif, et le gouvernement monarchique que le gouvernement vient de confirmer dégénérerait bientôt en démocratie dans l'intérieur des provinces. Il convient donc d'établir constitutionnellement que les assemblées administratives sont dans la classe des agents du pouvoir exécutif, et les dépositaires de l'autorité du roi, pour agir en son nom et sous ses ordres, et qu'elles ne pourront exercer aucune portion de la puissance législative ni de la puissance judiciaire ».

Le Comité avait créé une hiérarchie administrative, mais cette hiérarchie était purement nominale. Le roi, qui ne pouvait nommer ni révoquer aucun de ses subordonnés, n'avait aucun moyen d'obtenir d'eux l'obéissance. Le même inconvénient existait

pour les administrations inférieures. Les directoires de départements manquaient d'action sur les directoires de district, et ces derniers sur les municipalités. Le pouvoir exécutif n'avait donc qu'une ressource, celle d'annuler les actes des corps administratifs et de les suspendre de leurs fonctions, jamais de les révoquer ; mais les corps administratifs avaient un recours devant l'Assemblée législative, et c'était, en définitive, elle qui décidait si cette suspension devait être maintenue.

CHAPITRE V

Rapports entre le Pouvoir exécutif et l'Assemblée législative.

SECTION I

RAPPORTS ENTRE LE ROI ET L'ASSEMBLÉE

Le roi se met en rapport avec l'Assemblée, soit en envoyant un message contresigné d'un ministre, soit en prenant la parole lui-même au cours des séances royales.

D'ailleurs, la Constitution prévoit :

- 1° L'annonce au roi de l'ouverture de la session ;
- 2° Droit de convocation restreint du roi ;
- 3° L'Assemblée est soumise au veto.

Mais la Constituante n'a pas voulu accorder au roi :

- 1° Le droit d'ajournement ;
- 2° Le droit de dissolution ;
- 3° Le droit d'initiative.

Qui dans beaucoup de constitutions sont d'un usage courant.

Nous étudierons donc toutes ces questions, quoique Louis XVI n'ait eu à exercer aucun de ces droits,

parce qu'une telle étude est indispensable pour fixer le véritable caractère du pouvoir exécutif dans le système de la Constitution de 1791.

I. — *Annnonce de l'ouverture de la session au roi.*

La première question qui se posait était celle de savoir si le roi devait être averti de la réunion de l'Assemblée législative et s'il pouvait assister à ses séances. On se mit facilement d'accord pour voter les articles suivants : « Lorsque le Corps législatif est définitivement constitué, il envoie au roi une députation pour l'en instruire. Le roi peut, chaque année, faire l'ouverture de la session. Lorsque le Corps législatif veut s'ajourner au delà de quinze jours, il est tenu d'en prévenir le roi par une députation, au moins huit jours d'avance. Huitaine au moins avant la fin de chaque session, le Corps législatif envoie au roi une députation pour l'avertir du jour où il compte terminer ses séances. Le roi peut venir faire la clôture de la session. Toutes les fois que le roi se rendra au lieu des séances du Corps législatif, il sera reçu par une députation; il ne pourra être accompagné dans la salle que par le prince royal et par les ministres ». Ces textes devinrent les articles 1, 2, 3, 6, de la Section IV du Chapitre III du titre III de la Constitution de 1791, et furent votés à la séance du 15 août 1791 (1).

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 444-445.

II. — *Droit de convocation restreint.*

Quoique le roi n'ait pas le droit d'ajourner le Corps législatif, et que l'Assemblée se réunisse de plein droit, les Constituants, considérant que le roi, chef du Gouvernement, est mieux placé que personne pour apprécier les circonstances où l'intérêt public exige la réunion de l'Assemblée nationale, votèrent que « si le roi trouve important au bien de l'État que la session soit continuée, ou que l'ajournement n'ait pas lieu ou qu'il n'ait lieu que pour un temps moins long, il peut à cet effet envoyer un message sur lequel le Corps législatif est tenu de délibérer; que le roi convoque le Corps législatif dans l'intervalle des sessions toutes les fois que le bien de l'État paraît l'exiger, ainsi que dans les cas qui ont été prévus » (1).

SECTION I *bis*

DROITS REFUSÉS AU POUVOIR EXÉCUTIF

Certains rapports existent entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans un grand nombre de Constitutions, spécialement dans celles qui admettent le régime parlementaire; la Constitution de 1791, fondée sur la séparation des pouvoirs, ne les admet pas. Ce sont les droits d'Ajournement, de Dissolution et d'Initiative.

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 454-455.

I. — Droit d'Ajournement.

Il ne s'était pas élevé de difficultés tant qu'il ne s'était agi que de déterminer ce qu'on peut appeler les relations de courtoisie entre le roi et l'Assemblée. La question devint autrement délicate, quand il fallut déterminer l'action effective du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. Une première question se posait : le roi peut-il convoquer et ajourner le Corps législatif ? Il s'agissait en d'autres termes de décider de la permanence de l'Assemblée. A la séance du 4 septembre 1789, Dêmeunier posait la question dans les termes suivants : « Lorsqu'on demande si les Chambres doivent être permanentes, il est clair qu'on demande si elles doivent s'assembler chaque année » (1). C'est la condition indispensable pour que le Parlement puisse accomplir tous ses devoirs, la solution qui laisse « le droit et le devoir du roi de convoquer le Corps législatif aux époques fixées par la Constitution, de le proroger » (2). Mais à la séance du 9 septembre 1789, le député Chasset, précisant nettement le sens et la portée de la question, déclarait : « La question est de savoir si l'Assemblée nationale se réunira quand elle le jugera à propos, et de plein droit » (3). La question ainsi entendue fut adoptée à l'unanimité (4). Et à la révision on adopta à la séance du 10 août 1791, l'art. 1

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 565.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 522.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 603.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 603.

du chap. 1 du titre III de la Constitution, ainsi conçu : « L'Assemblée nationale formant le Corps législatif est permanente et n'est composée que d'une Chambre » (1).

II. — *Droit de Dissolution.*

Le roi n'a jamais le droit d'ajourner le Corps législatif; à plus forte raison il n'a pas celui de le dissoudre. Beaucoup de députés comprennent que le droit de dissolution est la confirmation et la sanction des vrais principes démocratiques. Le seul juge des conflits entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif est le peuple souverain, duquel émanent tous les pouvoirs. Le droit de dissolution, constitutionnellement accordé au chef de l'État, permet de donner une issue aux conflits en les portant devant un juge sans appel.

Ces principes furent affirmés par Mirabeau à la séance du 1^{er} septembre. « Et quand la nation et le roi se réunissent à désirer une loi, la résistance du Corps législatif ne peut avoir que deux causes : la corruption de ses membres, et alors leur remplacement est un bien, ou un doute sur l'opinion publique, et alors le meilleur moyen de l'éclairer est une élection de nouveaux membres » (2). Alexandre Lameth exposait la même opinion avec plus de précision encore : « Dans ce conflit d'opinion de volonté (entre le roi et l'Assemblée) qui décidera ? qui l'em-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 332.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 541.

portera ? quel est le véritable juge qui doit terminer le différend ? La nation. C'est par elle et pour elle que sont institués les représentants et le roi ; c'est sa volonté qui doit être faite, c'est son bonheur qui doit être assuré. C'est donc elle qui doit être constituée pour faire connaître sa volonté, pour faire connaître les moyens d'assurer son bonheur. L'appel au peuple est donc indispensable, le droit de dissoudre et d'ordonner une nouvelle élection doit donc appartenir au roi » (1). Le duc de Laroche foucauld, Mounier, Lanjuinais, soutiennent des idées analogues. Mais rien ne fut décidé.

La question se posa à nouveau le 19 octobre 1791. Cazalès réclamait la dissolution pour le roi, comme contre-partie pour l'Assemblée du droit de forcer les ministres à la retraite en les blâmant. Il invoqua l'exemple de l'Angleterre où ce droit fonctionnait d'une façon satisfaisante. « Telle est l'admirable constitution du peuple anglais, tel est l'heureux effet pour la liberté publique de dissoudre le Parlement, que sans désordres, sans faction, le roi conserve une influence légale sur les représentants du peuple ; toutes les fois que les trois partis sont réunis, le peuple obéit, toutes les fois que l'un des trois partis diffère d'opinion, le peuple juge » (2). Mais aucune solution ne fut donnée à cette question.

La question se posa à nouveau incidemment lors de la discussion de la loi sur l'organisation du mi-

(1) Séance du 4 septembre 1789. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 572.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XIX, p. 715-716.

nistère. Cazalès vint de nouveau revendiquer pour le roi, le droit de dissolution : « Il n'y a qu'un seul moyen de donner au roi le moyen de connaître le vœu du peuple, de s'assurer légalement si les représentants du peuple ne l'ont pas trompé, s'ils ne se sont pas trompés eux-mêmes sur son véritable vœu, et ce moyen est d'accorder au pouvoir exécutif le droit de dissoudre la législature » (1). Montlosier exprimait la même idée sous une forme un peu différente quand il demanda qu'il fût permis au roi de faire une proclamation conçue en ces termes : « Je déclare que la législature ne mérite plus la confiance de la nation » (2). Ce qui équivalait à demander une dissolution. En 1789 et 1790, cette proposition était restée sans réponse ; en 1791, elle souleva de violentes protestations. « J'observe, répondit Chapelier, qu'il n'y a pas un des articles de notre constitution qui ne s'oppose à la proposition de M. Cazalès, et ce n'est pas lorsque la constitution commence à s'établir, ce n'est pas quand la législature prochaine aura à la défendre peut-être contre les entreprises du pouvoir exécutif, qu'on peut accorder à celui-ci le droit de dissoudre la législature. Ce serait probablement lui ménager le droit de détruire la Constitution, lorsque la législature la défendrait » (3). Chapelier est l'interprète de la majorité de l'Assemblée. Et quand on procéda à la révision, à la séance du 10 août 1791, on adopta sans discussion l'art. 3

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIV, p. 611.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIV, p. 612.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIV, p. 611.

du chap. I du titre III de la Constitution. « Le Corps législatif ne pourra être dissous par le roi » (1).

III. — Droit d'Initiative.

L'Assemblée constituante s'attache à ne confier au roi que des attributions strictement exécutives et c'est par application de la séparation des pouvoirs qu'elle lui refuse le droit d'initiative, c'est-à-dire le droit de proposer la loi. Ce droit d'initiative a été toujours reconnu au chef de l'État en France et à l'étranger dans tous les régimes parlementaires. Tantôt il l'a exercée seul (2), le plus souvent partagé avec les Chambres, car on juge que le droit d'initiative accordé au gouvernement, complète utilement le droit d'initiative accordé au Corps législatif. Les députés sont souvent portés, pour assurer leur réélection, à placer les intérêts de la circonscription qu'ils représentent avant l'intérêt général. Le gouvernement est mieux placé pour connaître l'opinion de la nation entière ; chargé de faire exécuter les lois, il connaît mieux les lacunes de l'œuvre législative.

Chose à noter, les Constitutionnels, Mounier et ses amis considèrent que le roi est « partie intégrante du Corps législatif et ils lui refusent le droit d'initiative, et ils soutiennent qu'il doit avoir un

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 332.

(2) Ce système a été adopté par trois Constitutions françaises : Constitution de l'an VIII, Charte de 1814, Constitution du 14 janvier 1852.

droit de veto absolu (1). L'article 61 du projet déposé par Mounier, le 31 août 1789, porte : « Le roi ne pourra jamais adresser à l'une des deux Chambres aucun projet de loi, mais il pourra leur envoyer des messages pour les inviter à prendre en considération les objets qu'il croit les plus intéressants pour le bien de son royaume » (2). A l'appui de son projet, Mounier prononce, le 4 septembre 1789, un discours où l'on peut relever les phrases suivantes : « Pour garantir le pouvoir confié aux représentants pour empêcher le monarque de faire des lois suivant sa volonté, les moyens se présentent en foule », et parmi ceux-ci, celui qu'il préconise est « le droit exclusif pour les représentants de proposer les lois » (3). Mounier reprenait pour son compte l'opinion exprimée par Lally-Tollendal à la séance du 31 août. « Nous n'avons pas hésité à penser que l'initiative et la proposition devaient appartenir aux deux Chambres, la sanction seule au roi » (4).

Ce mot d'initiative soulève les colères de l'Assemblée. « Si le gouvernement a une fois l'initiative, il l'aura toujours. Instruit plus promptement de ce qui se passe dans l'empire il aura toujours une loi prête pour le moment, le peuple s'accoutumera à la rece-

(1) Discours de Mounier, du 5 septembre 1789. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 587.

(2) Mounier et plusieurs de ses collègues étaient partisans de la dualité des Chambres. Cette proposition fut repoussée à la séance du 10 septembre 1789. V. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 607.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 526.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 558.

voir de lui, il changera le sentiment de sa toute-puissance en un sentiment de sujétion et de dépendance » (1). La Constituante craint non seulement que le roi n'arrive par une série d'usurpations à reconquérir son ancien pouvoir, mais aussi qu'il tende des pièges à la représentation nationale. « Celui qui a conçu le projet d'une loi, qui en a rédigé tous les articles, peut avoir une idée que personne ne pénètre, peut tendre un piège si bien ourdi que personne ne l'aperçoive. La nation ne saurait tomber dans les embûches d'un ministre ambitieux et perfide. Nous savons bien que le Gouvernement aura toujours un instrument, un organe. Mais l'obligation d'en chercher sera des difficultés de plus et des chances de moins pour lui » (2).

La discussion du droit d'initiative vint à la séance du 30 septembre 1789. Le comité proposa le texte suivant : « Le roi peut inviter l'Assemblée nationale à prendre un objet en considération, mais la proposition des décrets appartient seule au Corps législatif ». On était d'accord sur le fond, il y eut des critiques de forme. Dêmeunier demanda qu'on substituât le mot loi au mot décret « pour marquer plus nettement la séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ». L'article fut voté avec cette modification à l'unanimité (3). On repoussa une proposition du député Saint-Martin, proposant de borner le droit de message du roi, à demander l'abrogation de la loi.

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 521.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 521.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. VIII, p. 521.

Quand on procéda à la révision des textes constitutionnels, les mêmes principes furent consacrés par le n° 1 de l'art. 1^{er} de la section I du chapitre III du titre III de la Constitution de 1791. Et l'on repoussa la proposition Duport et Beaumetz, proposant au nom des comités de constitution et de revision un article additionnel « qui consisterait à charger les ministres de donner leur opinion sur les moyens de faire les fonds nécessaires pour pourvoir aux besoins de l'État et déterminés par le Corps législatif avant de s'ajourner ». Art. 5 et 6, section IV, chapitre III, titre III de la Constitution de 1791 votés à la séance du 15 août 1791 (1).

III. — *Droit de veto du roi.*

Le droit de veto du roi est le plus important des rapports politiques entre le roi et l'Assemblée. On a donné une application de sa portée quand il s'est agi d'étudier cette prérogative du roi.

SECTION II

RAPPORTS ENTRE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE ET LES MINISTRES

Les ministres ont une place marquée à l'Assemblée, peuvent y prendre la parole et sont tenus de

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 444.

donner des éclaircissements quand l'Assemblée leur en demande, et enfin sont responsables pénalement devant l'Assemblée qui peut les mettre en accusation devant la Haute Cour nationale.

La solution, consistant à éliminer le gouvernement parlementaire de la Constitution, conduirait à refuser en même temps aux ministres le droit d'entrée et la parole au Corps législatif. En effet, les ministres sont nommés par le roi, la responsabilité politique n'existe point pour eux, ils n'ont donc rien à faire au Corps législatif ; car le droit d'entrée et de parole au parlement pour le ministre non député, ne peut être que le corollaire de la responsabilité. Accorder aux ministres le droit d'entrée et de parole était donc se mettre en contradiction avec les articles précédemment votés. Aussi, quand à la séance du 15 août 1791, Thouret vint au nom du comité de revision proposer la disposition suivante : les ministres du roi auront entrée à l'Assemblée législative, ils seront entendus sur tous les objets sur lesquels ils demanderont à l'être et toutes les fois qu'ils seront requis de donner des éclaircissements, il souleva de vives protestations (1), Robespierre s'écria : « Un des principes de la Constitution est la séparation des pouvoirs. Tout ce qui tend à les confondre de quelque manière anéantit l'esprit public et affaiblit les bases de la liberté. Or, d'après cet article, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont confondus. Cet article donne aux ministres non

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 445.

seulement le droit d'assister aux séances, quand ils le voudront, mais le droit de parler sur tous les objets soumis à la délibération du Corps législatif. Je conclus, d'après ces motifs, qu'il est impossible que vous admettiez l'article sans être en contradiction avec vous-mêmes et sans renverser les bases de la Constitution et de la liberté » (1). Barère et Pétion soutinrent la même opinion, ils rappelèrent un précédent : lors de la discussion du veto, l'Assemblée refusa d'entendre le mémoire de Necker (2), Lanjuinais demanda que les ministres n'aient entrée en séance que lorsqu'ils y seront appelés et qu'ils ne puissent parler que quand ils en seront requis (3).

Barnave soutint la thèse contraire avec énergie, mais avec des arguments qui seraient surtout vrais dans le cas de responsabilité parlementaire. « Je pense qu'il est absolument indispensable que les ministres soient habituellement admis... Il faut d'une part que les ministres ne puissent pas vous tromper et, d'autre part, qu'on ne puisse pas les décrier, les détruire, les arrêter dans leur marche par des accusations fausses et tardivement repoussées. Or, pour qu'il en soit ainsi, il faut que vous puissiez trouver l'homme là et lui demander compte de ce qu'il a fait... Il n'est pas moins nécessaire que les ministres puissent présenter leur opinion, sur les inconvénients d'exécution que présentent les lois proposées et sur les additions qu'ils croiraient devoir être

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 445.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 446.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 446.

faites. Comment voulez-vous que la loi reçoive son exécution, comment voulez-vous que le pouvoir exécutif soit actif et de bonne foi, si lors qu'il se sera présenté des inconvénients dans la confection de la loi, il n'a eu aucun moyen de les dénoncer d'avance ? » (1).

Ainsi donc deux opinions sont en présence : les uns proposent que les ministres ne puissent entrer au Corps législatif que lorsqu'ils y seront appelés et n'y parler que quand ils en seront requis, les autres proposent que les ministres aient libre entrée au parlement et y prendre la parole à leur guise. Ce fut une solution transactionnelle proposée par Charles de Lameth qui aboutit ; on accorda l'entrée aux ministres et le droit de prendre la parole sur les objets étrangers à leur administration. Mais on ajouta : « Ils seront également entendus sur les objets étrangers à leur administration quand l'Assemblée nationale leur accordera la parole » (2).

L'Assemblée exerce un droit de haute police sur les actes des ministres, « car aucun ministre en place ou hors de place ne peut être poursuivi en matière criminelle à l'occasion de ses fonctions, sans un décret rendu par l'Assemblée nationale ». C'est une garantie donnée aux ministres, car on ne veut pas que des particuliers ou des fonctionnaires puissent exercer une vengeance en dénonçant les ministres aux tribunaux sur les faits de leur administration.

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 449.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIX, p. 450.

De son côté, l'Assemblée est armée à l'égard du pouvoir royal dont l'ordre ne peut soustraire un ministre à sa responsabilité. Les décrets de l'Assemblée portant accusation ne sont point soumis au veto.

DEUXIÈME PARTIE

**Fonctionnement du Pouvoir exécutif
sous la Constitution de 1791.**

CHAPITRE I

La Royauté. — Ses caractères constitutionnels.

SECTION I

LOUIS XVI ACCEPTE-T-IL SON ROLE CONSTITUTIONNEL

§ I. — *Louis XVI prête serment à la Constitution.*

Louis XVI prêta serment à la Constitution à la séance du 14 septembre 1791. La veille, il avait envoyé à l'Assemblée un message débutant par ces mots : « Messieurs, j'ai examiné attentivement l'acte constitutionnel que vous avez présenté à mon acceptation. Je l'accepte et je le ferai exécuter ». Et il ajoutait en post-scriptum : « J'ai pensé, Messieurs, que c'était dans le lieu même où la Constitution a été formée que je devais en prononcer l'acceptation solennelle. Je me rendrai, en conséquence demain, à midi, à l'Assemblée natio-

nale » (1). Une députation avait été envoyée au roi. La reine et les enfants du roi se trouvaient à l'entrée de la chambre du Conseil, où la députation fut reçue. Le roi dit : « Voilà ma femme et mes enfants qui partagent mes sentiments ». La reine s'est avancée et a dit : « Nous accourons tous, mes enfants et moi, et nous partageons les sentiments du roi » (2).

A la séance du 14 septembre, le roi entre dans la salle, accompagné de tous ses ministres, n'ayant d'autre décoration que la croix de Saint-Louis. L'Assemblée se lève. Le roi va se placer à côté de M. le président. Le roi prononça les paroles suivantes : « Messieurs, je viens consacrer ici, solennellement, l'acceptation que j'ai donnée à l'acte constitutionnel. En conséquence, je jure..... (l'Assemblée s'assied) d'employer tout le pouvoir qui m'est délégué à maintenir la Constitution décrétée par l'Assemblée nationale et à faire exécuter les lois. (le roi s'assied. La salle retentit d'applaudissements). Puisse cette grande et mémorable époque être celle du rétablissement de la paix, de l'union, et devenir le gage du bonheur du peuple et de la prospérité de l'Empire ». La salle retentit pendant plusieurs minutes d'applaudissements et des cris de : « Vive le Roi » (3).

Le président lui fit une réponse se terminant

(1) *Gazette nationale* ou le *Moniteur Universel*. Année 1791, t. II, p. 1069, n° du 14 septembre.

(2) *Moniteur*, cit. Année 1791, t. II, p. 1075, n° du 15 septembre 1791.

(3) *Moniteur*, cit. Année 1791, t. II, p. 1075, n° du 15 septembre 1791.

ainsi : « Qu'elle doit être grande à nos yeux, Sire, chère à nos cœurs, et qu'elle sera sublime dans notre histoire, l'époque de cette régénération, qui donne à la France des citoyens, aux Français une patrie, à vous, comme roi, un nouveau titre de grandeur et gloire ; à vous encore, comme homme, une nouvelle source de jouissances et de nouvelles sensations de bonheur ».

On applaudit à plusieurs reprises.

Le roi sort de l'Assemblée au milieu des cris de :
Vive le roi !

L'Assemblée en corps accompagne le roi jusqu'au château des Tuileries, au milieu des cris d'allégresse du peuple, d'une musique militaire et de plusieurs salves d'artillerie. Il est une heure (1).

§ II. — *Attitude officielle du roi vis-à-vis de la Constitution.*

Louis XVI ne pouvait pas, dans sa vie officielle, se déclarer contre une constitution qu'il avait solennellement acceptée ; durant tout son règne, il se prêtera à l'expérience constitutionnelle, il ne mettra pas obstacle à la marche des pouvoirs.

Ses proclamations et ses lettres officielles à l'Assemblée sont pleines de protestations d'attachement et de dévouement à la Constitution. Nous allons citer un certain nombre de manifestations de cet état de choses. Il disait, à la séance royale du 7 octobre :

(1) *Moniteur*, cit. Année 1791, t. II, p. 1074, n° du 15 septembre 1791.

« Messieurs, pour que vos importants travaux, pour que votre zèle produisent tout le bien qu'on doit en attendre, il faut qu'entre le Corps législatif et le roi règnent une constante harmonie, une confiance inaltérable. Les ennemis de notre repos ne chercheront que trop à nous désunir, mais que l'amour de la patrie nous rallie, que l'intérêt public nous rendent inséparables » (1).

C'est surtout quand il parle des rassemblements d'émigrés qu'éclate son loyalisme constitutionnel. Ainsi il déclare à la séance du 14 décembre : « Il est temps de montrer aux puissances étrangères que le peuple français, ses représentants et son roi ne font qu'un » (2); et il termine ainsi : « Je conserverai fidèlement le dépôt de la Constitution et aucune considération ne pourra me déterminer à souffrir qu'il y soit porté atteinte... Ceux qui observent la marche du gouvernement d'un œil attentif, mais sans malveillance, doivent reconnaître que jamais je ne m'écarterai de la ligne constitutionnelle; et que je sens profondément qu'il est beau d'être le roi d'un peuple libre » (3). Enfin, à propos d'une communication diplomatique, il écrivait à l'Assemblée : « La nation verra que je n'ai point d'autres intérêts que les siens, et que je regarderai le maintien de sa dignité et de

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 117. — C'était après que l'Assemblée l'avait prévenu de l'ouverture de la session. À la première séance royale il exposait ses intentions de gouvernement.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 110.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 111.

sa sûreté comme le plus essentiel de tous les devoirs » (1).

Enfin, à la séance du 7 juillet, se rendant à l'Assemblée, après la scène du baiser Lamourette, il disait : « Messieurs, l'acte le plus attendrissant pour moi est l'union de toutes les volontés pour le salut de la patrie. J'ai désiré pendant longtemps ce moment fortuné ; enfin, mon vœu est accompli. Je viens vous exprimer moi-même que le roi et la nation ne font qu'un ; s'ils marchent vers le même but, leurs efforts réunis sauveront la France. L'attachement à la Constitution réunira tous les Français ; le roi leur en donnera toujours l'exemple » (2).

Ces paroles, et bien d'autres, que l'on peut emprunter aux documents cités, montrent que Louis XVI, théoriquement au moins, acceptait la Constitution ; il parlait au nom de la nation et affirmait l'union nécessaire qui devait exister entre le roi et la nation. Ce qui prouve bien qu'il entendait conformer sa conduite aux exigences qu'entraînait pour lui l'ordre de choses nouveau.

§ III. — *Attitude véritable du roi vis-à-vis de la Constitution.*

Mais Louis XVI n'était pas sincèrement constitutionnel. La Constitution avait été soumise à son acceptation le 1^{er} septembre. Ce ne fut qu'après bien des hésitations, qu'il se décida à donner son adhé-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 699. Séance du 31 décembre 1791.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 217.

sion le 13 septembre. A plusieurs reprises les débats parlementaires envisagent la possibilité d'un refus du roi.

Dans son message, annonçant l'acceptation, Louis XVI fait des réserves. « Lorsque j'aurai fait agir avec loyauté tous les moyens qui m'ont été remis, la nation, dont l'intérêt seul doit servir de règle, s'expliquera par les moyens que la Constitution lui a réservé. Je manquerais cependant à la vérité si je disais que j'ai aperçu dans les moyens d'exécution et d'administration, toute l'énergie qui serait nécessaire pour imprimer le mouvement, et pour conserver l'unité dans toutes les parties d'un aussi vaste empire : mais puisque les opinions sont aujourd'hui divisées sur ces objets, je consens que l'expérience seule en demeure juge » (1). Louis XVI trouvait donc que la Constitution ne répondait pas à ses désirs, et il faisait prévoir qu'une revision était urgente à bref délai.

Il fit part de ses secrets sentiments au ministre Bertrand de Molleville qui lui était dévoué. « Je ne regarde pas cette Constitution comme un chef-d'œuvre ; à beaucoup près, je crois qu'il y a de très grands défauts et que si j'avais eu la liberté d'adresser des observations à l'Assemblée, il en serait résulté des réformes très avantageuses, mais aujourd'hui il n'est plus temps. Je l'ai acceptée telle qu'elle est, j'ai juré de la faire exécuter. Je serai strictement fidèle à mon serment, d'autant plus que je crois que l'exécution la plus exacte de la Constitution est le

(1) *Moniteur*, année 1791, t. II, p. 1070, n° du 15 sept. 1791.

moyen le plus sûr de la faire connaître à la nation et de lui faire apercevoir les changements qu'il convient d'y faire » (1). Au témoignage de Bertrand de Molleville se joint celui de M^{me} Campan (2) qui nous dit que c'est grâce aux efforts de Barnave, de Duport, secondés par la majorité des ministres et le prince de Kaunitz, que Louis XVI accepta purement et simplement la Constitution. Montmorin et Malouet avaient voulu que le roi s'expliquât sur les dangers de la Constitution.

Les intentions du roi étaient donc formées, mais grâce à son irrésolution, elles n'étaient jamais définitives, irrévocables. Il fallait qu'il montrât une ligne de gouvernement résolument constitutionnelle; et alors, les méfiances se seraient apaisées; mais en attendant qu'il eût prouvé qu'il était attaché à l'ordre de choses nouveau, il se trouvait exposé à plus d'un outrage. Les bonnes dispositions devaient être ébranlées par les actes de l'Assemblée. Son décret du 5 novembre, relatif au cérémonial, avait aboli les titres de Sire et de Majesté donnés jusqu'alors au roi. Elle avait ordonné que dorénavant on ne lui donnerait d'autre titre que celui de Roi des Français et qu'au lieu d'un trône, il aurait un fauteuil semblable à celui du président. Sa fierté en fut cruellement blessée. Pour se soustraire à ce qu'il regardait comme une humiliation, il résolut d'envoyer ses ministres ouvrir la session et de s'abstenir de paraître. Le lendemain, l'Assemblée se repentit de

(1) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 117.

(2) Mém. de M^{me} Campan, t. II, p. 161.

son décret et l'abrogea. Mais on avait décrété que les députés, si le roi restait assis, pourraient également s'asseoir. C'est ce qu'ils firent et Louis XVI y vit une nouvelle insulte. Les applaudissements et les acclamations qui lui furent prodigués, furent impuissants à satisfaire son amour-propre. Rentré au palais, il se mit à sangloter dès qu'il fut seul avec la reine et s'écria : « Ah ! madame, vous avez été témoin de cette humiliation. Quoi ! venir en France pour voir... » (1). La reine essaya de le consoler, mais son âme était blessée, aigrie, et ses bonnes intentions en furent ébranlées.

Cet état d'âme du roi est intéressant à noter, car il influera, sur la façon dont il exercera le pouvoir exécutif suprême. Il aura en même temps deux politiques : l'une officielle, tendant à l'accomplissement de la Constitution, l'autre secrète, tendant à encourager en France les espérances contre-révolutionnaires des amis de l'Ancien régime, et à provoquer l'immixtion de l'étranger dans nos affaires intérieures. Il n'avait pas d'ailleurs échappé aux contemporains. « Je n'ai jamais pu croire, nous dit M. Roland, à la vocation constitutionnelle d'un roi né sous le despotisme, élevé par lui et habitué à l'exercer. Il aurait fallu que Louis XVI fût un homme fort au-dessus du vulgaire par son esprit pour vouloir sincèrement la Constitution, qui restreignait son pouvoir, et s'il avait été cet homme, il n'aurait pas laissé survenir les événements qui ont amené sa chute » (2).

(1) Mém. de M^e Campan, t. II, p. 129.

(2) M^{me} Roland, Mém., p. 262.

SECTION II

RECONNAIT-ON QUE LA PERSONNE DU ROI EST INVOLABLE ET SACRÉE ?

Il est difficile de répondre de prime abord à la question de savoir si l'Assemblée reconnaissait que la personne du roi est inviolable et sacrée, car l'attitude de l'Assemblée est très variable. Nous analyserons successivement les manifestations de cet état de choses.

§ I. — *Attitude respectueuse envers le roi.*

Il faut reconnaître que toutes les fois que Louis XVI pénètre dans la salle des séances de l'Assemblée, l'attitude des députés est pleine de respect. Ainsi on lit, dans les *Archives parlementaires*, cette note à la suite de la réponse du président au roi le 7 octobre : « Le roi sort de la salle dans le même ordre qu'il y était entré, au milieu des applaudissements de l'Assemblée et des Tribunes et des cris mille fois répétés de : Vive le Roi » (1). A la séance royale du 14 décembre 1789, le compte rendu porte : « Les applaudissements se font entendre pendant plusieurs minutes, plusieurs membres font entendre dans l'Assemblée le cri de « Vive le roi des Français ». Ce cri est répété par les Tribunes et par un grand nombre de citoyens qui s'étaient introduits dans la salle

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 119.

à la suite du roi et qui s'étaient placés dans l'extrémité de la partie droite. Les Tribunes des extrémités de la salle et les membres de l'Assemblée placés à l'extrémité gauche ont gardé le plus profond silence... au départ même manifestation » (1). Enfin, à la séance du 7 juillet 1791, un mois à peine avant la déchéance, nous relevons dans le compte rendu les manifestations suivantes : « Le roi entre dans l'Assemblée au milieu de ses ministres. La salle retentit d'applaudissements et d'acclamations, de toutes parts on crie : Vive le roi, Vive la liberté ». Après les paroles du roi (applaudissements universels : Vive le roi, Vive le roi). Après les discours du président (tous les membres et le public des Tribunes : Vive le roi, Vive le roi). Après une réponse du roi (applaudissements réitérés et unanimes). Enfin le roi sort. Les mêmes expressions de joie et d'enthousiasme retentissent de toutes parts (2).

Les réponses aux déclarations royales sont généralement empreintes de confiance et de respect. Le président Pastoret répondait au roi, à la séance du 7 octobre : « La Constitution vous a fait le premier monarque du monde et notre amour pour elle placera votre Majesté au rang des rois les plus chéris et le bonheur de la Nation vous rendra plus heureux » (3). A la séance du 14 décembre, se faisant l'interprète de tous, le président répondait : « Sire, au langage que votre Majesté a fait entendre, l'As-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 160.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 217.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 117.

semblée nationale a reconnu avec transport le roi des Français » (1). A la séance du 7 juillet, le président s'écrie au milieu des applaudissements de l'Assemblée: « Sire, l'époque mémorable qui vous amène au milieu des délégués du peuple, est un signal d'allégresse pour les amis de la liberté et un signal terrible pour ses ennemis » (2).

Telles sont les principales manifestations collectives de l'Assemblée en faveur du roi. Il faut aussi noter que beaucoup de députés surent rappeler quel était le rôle élevé que la Constitution assignait à Louis XVI. Ainsi, Champion, dans le débat sur le cérémonial de la réception du roi, disait: « La Nation a deux représentants, le Corps législatif et le roi, c'est là un article formel de notre Constitution. C'est donc moins comme dépositaire du pouvoir exécutif que comme représentant de la nation française, que vous environnez le roi d'un appareil imposant de force et de grandeur » (3). A la séance du 3 juillet, défendant longuement la politique royale contre Vergniaud, Mathieu Dumas disait: « Le roi a fait tout ce qu'il a pu et dû faire pour préserver la Constitution de toute atteinte et prévenir les malheurs de la guerre » (4).

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXX, p. 1222.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 217.

(3) *Moniteur*, année 1791, t. II, p. 1169, n° du 7 oct. 1791.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. LXVI, p. 87. Citons parmi les députés dévoués au roi et à la monarchie constitutionnelle: Beugnot, Bigot-Prémeneu, Daverout, Ducastel, Jaucourt, Lameth, Lemontey, Quatremère-Quincy, Ramond, Tarbé, Viennot-Vaublanc, etc.

§ II. — *Manifestations hostiles au roi.*

Ces témoignages de déférence, de respect pour la personne du roi, montrent que l'Assemblée législative a su reconnaître quelle place sa personne occupait dans la Constitution, qui faisait de lui le représentant héréditaire de la nation. Ces manifestations étaient tout à fait constitutionnelles. Mais il faut ajouter que souvent l'Assemblée témoigna à Louis XVI une hostilité, une suspicion qui ne concordent guère avec les témoignages d'amour et de confiance qui ont été précédemment notés.

Dès l'ouverture de l'Assemblée éclata un conflit d'étiquette entre le roi et l'Assemblée. Une députation était allée aux Tuileries rendre compte au roi de l'ouverture de la session. La députation, et ce fut un tort très grave, ne se fit recevoir qu'avec beaucoup de peine, elle n'obtint audience que grâce à l'intervention du garde des sceaux. De crainte « de blesser, soit la dignité nationale, soit la dignité royale », on convint de dire au roi : « Sire, l'Assemblée nationale est définitivement constituée, elle nous a député vers votre Majesté pour l'en instruire. Ce discours était « un peu sec ». Le roi reçut la députation avec cordialité. « Je ne vous verrai que vendredi, leur dit-il, je ne puis vous voir plus tôt ». Et Ducastel, qui rend compte de l'entretien à l'Assemblée, termine ainsi : « J'ai cru que ma mission ne me permettait pas de répondre au roi, je saluai et je me retirai avec mes collègues » (1).

(1) *Moniteur*, 1791, t. II, p. 1155, n° du 6 oct. 1791.

L'Assemblée voulut user de représailles sur la proposition de Couthon, de Guadet et d'Isnard, elle rendit un décret qui abrogeait le cérémonial de la Constituante, relativement aux séances royales :

1° Au moment où le roi entrera dans l'Assemblée, les membres se tiendront debout et découverts ;

2° Le roi arrivé au bureau, chacun pourra s'asseoir et se couvrir ;

3° Il y aura au bureau deux fauteuils semblables et placés sur la même ligne, celui qui sera à la gauche du président sera destiné au roi ;

4° Dans le cas où le président ou tout autre membre de l'Assemblée aurait été préalablement chargé d'adresser la parole au roi, il ne lui donnera, que conformément à la Constitution, d'autre titre que celui de roi des Français ;

5° Lorsque le roi se retirera, les membres de l'Assemblée seront, comme à l'arrivée, debout et découverts. La députation qui reconduira le roi, sera composée de douze membres » (1).

Ce décret émut l'opinion, qui vit dans ce bouleversement du cérémonial, une atteinte à la dignité du roi. On supprimait les emblèmes matériels qui parlent aux yeux : le fauteuil doré, la députation de soixante membres était réduite à douze. La suppression des titres de Sire et de Majesté montrait que l'Assemblée entendait traiter le représentant héréditaire de la nation, presque en subordonné, à peine en égal. Louis XVI fit entendre que si le décret n'était pas rapporté, il s'abstiendrait de paraître. De

(1) *Moniteur*, 1791, t. II, p. 1165-1166, n° du 6 octobre 1791.

leur côté, le président Pastoret, les ministres et les députés royalistes s'employèrent activement à obtenir le retrait du décret, qui fut prononcé le lendemain.

Ce souci de l'étiquette exerce une véritable hantise sur l'esprit des députés même les plus dévoués à la cause royale. Ils ont peur d'être soupçonnés de sacrifier la dignité de l'Assemblée à la personne royale. Viennot-Vaublanc avait été envoyé à la tête d'une députation chargée d'entretenir le roi sur les menées des émigrés près de la frontière d'Allemagne. Après avoir rapporté les bonnes paroles du roi : « J'observai qu'il m'a paru, quand nous sommes entrés, que le roi s'est incliné le premier. Je me suis incliné ensuite vers lui. Le reste s'est passé ainsi qu'il est d'usage » (1). Cette intransigeance, à propos des questions d'étiquette et de cérémonial, avait paru quelque peu ridicule aux contemporains. Par suite d'un malentendu, l'huissier chargé d'introduire une députation de vingt-quatre membres dans le cabinet du roi, n'avait ouvert qu'un battant de la porte au lieu des deux battants que l'on ouvrait habituellement. L'Assemblée, quoique le roi eût envoyé une sorte de lettre d'excuses expliquant l'incident, décréta que « les membres qui se présenteront en son nom, seront désormais reçus sans aucune différence » et un député ayant fait la remarque que dans la lettre du roi, le mot *messieurs* était placé le quatrième, proposa que dans la réponse du président, le mot *Sire* fût inséré à la même place (2). Le journaliste

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 453.

(2) BUCHEZ et ROUX, t. XIII, p. 279.

Gorsas écrivit dans son journal *L'Ami du Roi*, n° 7, que l'Assemblée aurait dû aussi rédiger son décret « quand il y aura soixante membres, les deux battants, quand il y en aura douze ou six, ils passeront par le trou de la serrure ».

Cette susceptibilité est symptomatique; en réalité l'Assemblée est foncièrement hostile à Louis XVI. Cette hostilité s'accroîtra à mesure que les événements se dérouleront. La mise en accusation du ministre Delessart le 10 mars, est un moyen d'épouvanter le roi. Vergniaud s'écrie : « De cette fenêtre on aperçoit le palais où des conseils perfides égarent le roi... la terreur et l'épouvante sont souvent sorties de ce palais au nom de la loi; que tous ceux qui l'habitent sachent que le roi seul est inviolable et que la loi y atteindra sans distinction tous les coupables et qu'il n'y a pas une seule tête qui, bien convaincue d'être criminelle, puisse échapper à son glaive ». Sans doute il n'était pas inconstitutionnel de menacer ainsi Marie-Antoinette de l'échafaud. Mais quelle atteinte portée au prestige royal » (1). Le 23 mai, Brissot dénonce Bertrand de Molleville et de Montmorin comme faisant partie d'un comité autrichien dont les traits caractéristiques sont : « 1° le dévouement à ce que l'on appelle la prérogative royale » (2).

De même, le 13 juin 1792, lors de la révocation des ministres girondins, le député Dussaulx s'exprime ainsi : « Oui nous savons par quels services il s'est attiré sa disgrâce et pourquoi on a arrêté dans

(1) AULARD, *op. cit.*, p. 176.

(2) BUCHEZ et ROUX, t. XIV, p. 284.

son triomphe ce soldat-citoyen qui depuis qu'il respire a constamment bien mérité de son pays (Bravo ! Bravo ! Vifs applaudissements à gauche et dans les tribunes)... Témoins de son zèle, témoins de ses efforts pour régénérer l'armée et soutenir la révolution, je crois apercevoir, je suis même sûr que la plupart d'entre vous, brûlent de lui donner sur le champ une marque authentique de reconnaissance et d'estime (Applaudissements réitérés) (1). Si Servan a été renvoyé, c'est qu'il y a eu « d'abominables complots », c'est qu'on a poussé la scélératesse jusqu'à employer « des manœuvres infâmes », car on « a surpris le roi », on l'a « égaré par de perfides conseils » (2).

L'Assemblée vota que les trois ministres renvoyés emportaient les regrets de la nation (3), ce qui était un affront à Louis XVI, qui avait signé leur révocation.

Après les événements du 20 juin, l'hostilité s'accroît, les attaques sont plus violentes, plus directes. Le 3 juillet, Vergniaud prononce son fameux discours « sur les mesures générales à prendre pour sauver l'État ». Il attaque les ministres, demandant que leur responsabilité soit effective. Mais cette responsabilité ne lui suffit pas : « C'est au nom du roi que les princes français ont tenté de soulever contre la nation presque toutes les cours d'Europe, c'est pour venger le roi que s'est conclu le Traité de Pilnitz... C'est pour défendre le roi que l'on a vu

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 160.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 161. — Paroles de Vergniaud.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 162 et 165.

accourir en Allemagne sous les drapeaux de la rébellion, les anciens compagnons des gardes du corps... Enfin tous les maux que l'on s'efforce d'accumuler sur nos têtes, tous ceux que nous avons à redouter, c'est le nom seul du roi qui en est le prétexte ou la cause. Or je lis dans la Constitution, chapitre II, section I, article 6 : « Si le roi se met à la tête d'une armée et en dirige les forces contre la Nation, ou s'il ne s'oppose pas par un acte formel à une telle entreprise qui s'exécuterait en son nom, il sera censé avoir abdiqué la royauté » (1). Ce discours eut un retentissement énorme ; l'Assemblée, à une forte majorité, vota l'impression et l'envoi aux 83 départements et à l'armée.

SECTION IV

LA DÉCHÉANCE

La Constitution de 1791 a duré un peu moins de onze mois, du 14 septembre 1791 au 10 août 1792, date à laquelle le roi a été suspendu de ses fonctions par l'Assemblée législative. La Constitution prévoyait ce mode pour mettre fin à un règne. Elle réglemente, en effet, les cas d'abdication tacite du roi, mais l'expression : « le roi est censé avoir abdiqué », dissimule mal une destitution.

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 80.

§ I. — *Compte rendu de la déchéance du roi.*

C'est à la suite d'un mouvement populaire organisé par la Commune insurrectionnelle de Paris, que l'Assemblée législative se trouva amenée à proclamer la déchéance du roi et, plus exactement, sa suspension provisoire.

Un officier municipal demande que l'Assemblée permette que le roi vienne, accompagné de sa garde, ou du moins que celle-ci puisse être employée pour conserver la liberté des avenues de la salle.

Mais l'Assemblée, considérant qu'elle n'a besoin d'autre garde, charge seulement les commissaires inspecteurs de la salle de redoubler d'attention pour maintenir l'ordre dans son enceinte.

On annonce l'arrivée du roi ; conformément à la Constitution, une députation de vingt-quatre membres va le recevoir. Il entre avec sa famille et les ministres, prend sa place à côté du président et communique les craintes qui l'ont conduit à l'Assemblée. Le président répond que l'Assemblée ne craint aucun danger, qu'elle saura, s'il le faut, mourir à son poste. Un député fit observer qu'il n'était pas permis à l'Assemblée de délibérer tant que le roi était présent ; il se retira avec sa famille dans la loge du logographe (1).

Au bout de quelques instants, Roederer, procureur syndic du département de Paris, vient annoncer qu'il est impossible de maintenir l'ordre, que « l'effervescence est si grande qu'un homme a dit que le

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVII, p. 617.

rassemblement tout entier voulait rester autour de l'Assemblée nationale jusqu'à ce qu'elle ait prononcé la déchéance du roi. (Les Tribunes applaudissent ; M. le Président leur ordonne de respecter l'Assemblée). Il termine en déclarant que le château vient d'être forcé et que l'émeute se propose de le faire tomber à coups de canon (1).

Sur la proposition du député Legouvé, on décrète que « l'Assemblée nationale met les propriétés et les personnes sous la sauvegarde du peuple de Paris et décrète que vingt-cinq députés seront nommés pour porter cette déclaration ».

C'est la fin du pouvoir exécutif, qui n'est plus assez fort pour faire respecter la vie et les biens des citoyens. Le roi est presque prisonnier à l'Assemblée. Les ministres sont débordés, le commandant général de la garde nationale a été arrêté par la commune. La municipalité est désorganisée ; elle est remplacée par une commune insurrectionnelle nommée par les sections et le roi a donné l'ordre aux Suisses de ne point tirer.

La députation est à peine nommée, qu'on entend une décharge de canon. L'agitation, le trouble, la consternation s'emparent de l'Assemblée et des spectateurs. Le président y ramène le calme en avertissant les députés qu'ils sont à leur poste. Les coups de canon redoublent ; ils sont accompagnés du bruit de la mousqueterie. M. Lamarque revient avec la députation et annonce qu'au bout de la cour du Manège, les commissaires de l'Assemblée ont été dis-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVII, p. 621.

persés par la foule et qu'ils ont cru devoir revenir au sein de l'Assemblée. On aperçoit à l'une des entrées de la salle, des citoyens armés, qui veulent s'y introduire. Plusieurs députés s'y opposent, se jettent au-devant d'eux et leur représentent que nul ne doit entrer en armes dans l'Assemblée. M. le Président se couvre, le calme se rétablit. Les députés crient tous : « Vive la nation » ; les citoyens armés se retirent.

Au lieu de prendre les mesures que commandaient la situation, la nomination d'un nouveau commandant de la garde nationale, par exemple, l'Assemblée se borna à voter l'impression d'une adresse conçue en ces termes :

« Au nom de la nation, au nom de la liberté, au nom de l'égalité, les citoyens sont invités à respecter les droits de l'homme, la liberté et l'égalité ».

Plusieurs pétitionnaires vinrent demander la déchéance du roi. Enfin, la commission extraordinaire de l'Assemblée, par l'organe de son rapporteur Vergniaud, vint proposer des mesures de salut :

M. VERGNIAUD. — Je viens au nom de la commission extraordinaire vous proposer une mesure bien rigoureuse, mais je m'en rapporte à la douleur dont vous êtes pénétrés, combien il importe au salut de la patrie que vous l'adoptiez sur le champ.

L'Assemblée nationale considérant que les dangers de la patrie sont parvenus à leur comble ;

Que c'est pour le Corps législatif le plus saint de tous les devoirs d'employer tous les moyens de la sauver ;

Qu'il est impossible d'en trouver d'efficaces tant

qu'on ne s'occupera pas de tarir la source de ses maux ;

Considérant que ses maux dérivent principalement des défiances qu'a inspirée la conduite du chef du pouvoir exécutif dans une guerre entreprise en son nom contre la Constitution et l'indépendance nationale ;

Que ces défiances ont provoqué dans diverses parties de l'Empire un vœu tendant à la révocation de l'autorité déléguée à Louis XVI ;

Considérant néanmoins que le Corps législatif ne peut et ne doit agrandir la sienne par aucune usurpation, que dans les circonstances où l'ont placé des événements imprévus par toutes les lois, il ne peut concilier ce qu'il doit à sa fidélité inébranlable à la Constitution avec sa ferme résolution de s'ensevelir sous les ruines du temple de la liberté plutôt que de la laisser périr, qu'en recourant à la souveraineté du peuple et prenant en même temps des précautions indispensables pour que ce recours ne soit pas rendu illusoire par les trahisons, décrète ce qui suit :

Article 1^{er}. — Le peuple français est invité à former une Convention nationale. La commission extraordinaire présentera demain un projet pour indiquer le mode et l'époque de cette convocation.

Art. 2. — Le chef du pouvoir exécutif est provisoirement suspendu de ses fonctions jusqu'à ce que la Convention nationale ait décidé sur les mesures qu'elle croira devoir adopter pour assurer la souveraineté du peuple, le règne de la liberté et de l'égalité.

Art. 3. — La commission extraordinaire présentera dans le jour un mode d'organiser un nouveau ministère.

Art. 5. — La commission extraordinaire présentera également dans le jour un projet de décret sur la nomination d'un gouverneur du prince royal.

Art. 8. — Le roi et sa famille demeureront dans l'enceinte du Corps législatif jusqu'à ce que le calme soit rétabli à Paris.

Art. 9. — Le département donnera des ordres pour lui faire préparer dans le jour, un logement au Luxembourg, où ils seront mis sous la garde des citoyens et de la loi (1).

Ce décret, adopté sur la proposition de Brissot, l'Assemblée révoquait les ministres en exercice et décidait la nomination de nouveaux ministres au scrutin individuel.

Enfin, sur la proposition de Debry, on votait :

1° Les décrets déjà rendus et qui n'auront pas été sanctionnés, auront force de loi ;

2° Il sera enjoint au ministre de la justice d'y apposer le sceau de l'État, sans qu'il soit besoin de la sanction du roi et de signer les minutes et expéditions qui seront envoyées aux tribunaux (2).

Puis l'Assemblée votait sur la nomination des ministres. Les trois ministres girondins Servan, Roland et Clavières, reprenaient leurs portefeuilles. Monge était nommé à la Marine; Danton à la Justice et

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVII, p. 654.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVII, p. 654.

Lebrun aux Affaires étrangères. Grouvelle, qui s'était partagé les suffrages avec Lebrun, pour les Affaires étrangères, fut nommé secrétaire du Conseil. La Constitution était abolie.

§ II. — *Examen de la déchéance.*

Ce qu'il faut d'abord retenir dans le décret voté par l'Assemblée législative, c'est que si l'Assemblée suspend le roi, la royauté n'est pas abolie ; elle ne le sera légalement, sinon en fait, que par la Convention. Le roi n'est que suspendu et l'on prévoit que le prince royal aura un gouverneur.

Ainsi présentée, la déchéance est une mesure de salut public et non une revision ou une atteinte à la Constitution. L'Assemblée pousse même très loin le respect de la lettre de la Constitution, car l'article 3 du titre VII de la Constitution lui défendait de proposer la revision de tout ou partie de l'acte constitutionnel. Au lieu de s'emparer du pouvoir constituant, ce qu'elle eût pu faire, elle préfère mettre en jeu un organisme nouveau, une Convention nationale, qui sera chargée de prendre les mesures pour sauver l'État.

Le pouvoir exécutif est, d'ailleurs, en pleine dissolution : le roi perd ses prérogatives ; il n'a plus le droit de sanction, l'exercice du pouvoir exécutif suprême, le droit de nommer et de révoquer les ministres ; il est enfin privé de sa liste civile et de sa garde constitutionnelle.

CHAPITRE II

Les prérogatives constitutionnelles du Roi.

SECTION I

LA PROMULGATION DES LOIS ET LE VETO

§ I. — *Conception que Louis XVI se fait du veto.*

Louis XVI considère la promulgation des lois, la sanction ou le *veto* qui en sont le corollaire, comme une prérogative personnelle. Le Conseil des Ministres délibère sur la suite à donner aux décrets de l'Assemblée, mais le roi n'admet aucun partage d'autorité avec ses ministres. Nous ne savons pas ce qui se passait sous le premier ministère feuillant, mais il est certain que Louis XVI laissait à l'écart ses ministres girondins. « Le roi, nous dit M^{me} Roland, voulait réfléchir ; il remettait la sanction au Conseil suivant et trouvait toujours des prétextes pour remettre encore » (1). Ferrières est plus précis : « Lui remet-

(1) Mém. de M^{me} Roland, p. 242.

taient-on (à Louis XVI) un décret à sanctionner, il remettait au Conseil suivant; il y venait avec une opinion arrêtée qu'il cachait avec soin, laissant discuter ses ministres et ne paraissant se décider que d'après l'avis de la majorité » (1). Il manifestait une véritable opiniâtreté, ne se rendait pas aux raisons de ses ministres. Pour exercer son *veto* en juin 1792, il a révoqué ses trois ministres girondins, et rendu inévitable la démission de Dumouriez et de Mourgues.

Les événements du 20 juin ne l'éclairent pas sur les dangers qu'il y a pour lui à faire usage de sa prérogative. Il écrit à l'Assemblée : « Pour moi, rien ne peut m'empêcher de faire en tout temps et dans toutes les circonstances, ce qu'exigeront les devoirs que m'imposent la Constitution que j'ai acceptée et les véritables intérêts de la nation française » (2).

L'obstination de Louis XVI à ne pas suivre les avis de ses ministres a eu un résultat déplorable, car elle a été une des causes qui ont le plus activé la crise du 10 août, qui devait emporter la Constitution. Mais la conception du roi était constitutionnelle, quoique désastreuse.

§ II. — *Forme de la promulgation.*

Quand il y avait un certain nombre de décrets sur lesquels le roi avait pris une décision, le garde des Sceaux en rendait compte à l'Assemblée. A la séance

(1) Mém. de Ferrières, t. III, p. 78.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 440.

du 16 octobre 1791, le président lisait la lettre suivante :

Paris, 15 octobre 1791.

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous adresser l'état des décrets sanctionnés. Je viens de faire remettre le double de ces décrets aux archives, conformément aux dispositions de l'article 82 de la loi du 19 janvier 1791.

Je suis avec respect (etc.).

Signé : M. L. F. DUPORT.

Cette lettre était accompagnée de l'état des décrets qu'elle annonçait. Cet état était, conformément à la loi, signé par le roi et contresigné par le garde des Sceaux (1).

Cette procédure fut suivie toutes les fois qu'il y eut lieu à une semblable communication à des dates assez irrégulières, notamment aux séances des 20, 24 et 28 octobre, 4 novembre 1791, etc. Seuls, les termes de la lettre du garde des Sceaux varient un peu (2).

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 244.

(2) Séances du 20 octobre 1791. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 296, du 24 octobre, id. p. 355, du 28 octobre, id. p. 500, du 4 novembre, id. p. 626.

Signalons toutefois une exception à cette règle : à la séance du 11 juin 1792, Roland, ministre de l'Intérieur, rendit compte à l'Assemblée que le décret du 5 du même mois accordant 100.000 francs au département de l'Aisne n'avait pu être sanctionné faute de fonds. Il s'agit là évidemment d'une communication officieuse : la Constitution imposant une forme solennelle pour le veto. Sur la proposition de M. Tarbé, une somme de 100.000 francs fut mise à la disposition du ministre de l'Intérieur. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 92. Le volume des Archives parlementaires ne contient pas les

§ III. — *Premier exercice du veto. — Décret concernant les émigrans, du 9 novembre 1791.*

Ce décret avait pour but de mettre fin aux menées des émigrés. Ceux-ci, rassemblés dans l'Électorat de Trèves, avaient organisé un gouvernement sous la régence de Monsieur, comte de Provence, et une armée sous le commandement du Prince de Condé, formée en grande partie d'officiers qui avaient déserté leur poste en France.

L'Assemblée Constituante avait pris contre eux une série de mesures législatives : loi du 21 juin 1791 ; loi des 28-29 juin 1791 ; décret du 9 juillet 1791 ; loi des 1^{er}-6 août 1791, qui, se complétant, avaient prohibé la sortie de toutes sortes d'effets, armes, munitions, chevaux, voitures, espèces d'or ou d'argent, avaient édicté un système rigoureux de passeports.

Ces mesures préventives avaient été renforcées par une disposition permettant de frapper les coupables d'une triple imposition. Cette législation ne resta pas longtemps en vigueur, car le 15 septembre 1791, l'Assemblée, après la promulgation de la Constitution, jugeant que le moment était venu « d'éteindre toutes les discordes dans un commun sentiment de patriotisme, de fraternité et d'affection pour le monarque, qui a donné l'exemple de cet oubli géné-

états des décrets sanctionnés par le roi ; il a été impossible de savoir si la formule constitutionnelle et solennelle « le roi examinera », avait été apposée au bas de ce décret. Dans le doute, nous ne l'avons pas rangé parmi les décrets auxquels le roi a opposé son veto.

reux » (1), décrétait une amnistie générale, abolissant les jugements rendus, annulant les poursuites entreprises. Enfin, la législation antérieure était abrogée.

L'amnistie n'amena pas l'apaisement espéré. Il devint urgent d'arrêter la désorganisation de l'armée et de la marine, dont un grand nombre d'officiers allaient journellement grossir à l'étranger le parti de la contre-révolution. Les lettres adressées par Louis XVI soit aux commandants des ports, soit à ses frères (2), n'avaient produit aucun effet. L'Assemblée législative résolut de prendre des mesures énergiques. Après de longs et passionnés débats, l'Assemblée vota, le 9 novembre 1791, un décret dont voici les dispositions essentielles :

1° Il existe une présomption de conjuration contre les Français rassemblés à l'étranger ;

2° Les auteurs de ces rassemblements seront punis de mort, s'ils ne se dispersent pas avant le premier janvier ;

3° Dès à présent, les biens des émigrés devront être mis sous séquestre, même en cas d'une condamnation par contumace ;

4° L'application de la loi devra être particulièrement rigoureuse à l'égard des fonctionnaires publics et des princes français ;

5° Le roi sera invité à agir contre les souverains étrangers tolérant ces rassemblements hostiles (3).

(1) *Moniteur*, année 1791, t. II, p. 1075.

(2) *Moniteur*, année 1791, t. II, p. 1283.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 725. — L'Assemblée décida de faire porter ce décret à la sanction le jour même.

La révolution prenait une vigoureuse offensive contre ses adversaires, mais si ces mesures peuvent se justifier au point de vue politique, juridiquement ce décret était grave. Il créait un crime nouveau frappé de graves pénalités, une catégorie de suspects. Et il ne définissait pas suffisamment ce qu'était le crime d'émigration, ne distinguant pas suffisamment entre les organisateurs de l'armée de Condé et ceux qui n'avaient quitté leur pays que par suite d'un engagement passager. Il était difficile de concilier le crime d'émigration avec le respect de la liberté individuelle. Enfin, en invitant Louis XVI à négocier avec les princes pour obtenir l'expulsion des émigrés, l'Assemblée empiétait sur les prérogatives du pouvoir exécutif. (Art. 1^{er} de la section III du chapitre IV de la Constitution).

Le roi fit connaître son refus de sanction à la séance du 12 novembre. Nous relèverons certaines particularités qui diffèrent de la procédure habituellement suivie pour ces communications et qui a été exposée au paragraphe précédent.

Au lieu d'envoyer une lettre au président, le garde des Sceaux vint à l'Assemblée accompagné de tous ses collègues pour bien marquer la solidarité du gouvernement dans cette affaire.

Le garde des Sceaux, Duport-Dutertre, prit la parole et déclara : « Messieurs, le roi m'a chargé de venir vous lire la note des décrets auxquels il a donné sa sanction. Les voici :
.

Je dois ajouter, Messieurs, que le décret portant que Louis-Stanislas-Xavier sera tenu de rentrer dans

le royaume et celui contenant la proclamation, sont sanctionnés. Quant au décret du 9 novembre sur les émigrans : Sa Majesté examinera (on entend quelques murmures).

Le ministre s'avance vers le bureau du secrétariat et y dépose l'extrait collationné du décret sur les émigrans, tel qu'il a été envoyé au roi et en marge duquel se trouvent ces mots : Le roi examinera. Signé : LOUIS. Et plus bas, M. L. F. DUPORT (1).

(Quelques instants se passent dans le plus profond silence).

Puis le ministre de la Justice se dispose à lire un mémoire qu'il annonce comme un message du roi. On demande l'ordre du jour. M. le président donne la parole au ministre.

M. le Ministre de la Justice. — Sa Majesté m'a expressément chargé de déclarer que si sa sanction était divisible, elle eût volontiers adopté quelques dispositions de la loi. (Il s'élève de grands murmures). Plusieurs membres font entendre à la fois plusieurs motions d'ordre.

Après une discussion sur la forme du mémoire que voulait lire le garde des Sceaux, le député Reboul nia que l'on pût donner des explications. « Je crois que les explications qu'annoncent M. le ministre de la Justice, ne doivent pas être lues. Sans doute le roi a le droit de refuser sa sanction à vos décrets et vous devez respecter sa décision à cet égard. Mais ce serait attaquer la Constitution que de

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXV, p. 27.

lui permettre d'expliquer ses motifs. La Constitution est claire à cet égard, elle porte que le roi apposera sur les décrets qui lui sont présentés la formule suivante signée par lui : le roi consent ; ou bien, s'il refuse : le roi examinera. Je dis que si le ministre veut expliquer en son propre et privé nom, les motifs du roi, ce n'est pas un objet qui concerne son administration, et qu'en conséquence il ne doit pas être entendu. J'ajoute que s'il parle au nom du roi, il a fait ce qu'il n'a pas le droit de faire, car les messages du roi doivent être signés par le roi lui-même. Il est donc impossible que l'Assemblée se résigne à entendre le ministre (on entend quelques murmures dans une partie de l'Assemblée) » (1).

Cambon vint appuyer la motion de son collègue ; le garde des Sceaux demanda la parole pour préciser quelles étaient la nature et la portée de la communication qu'il voulait faire : « Je n'entrerai pas dans la discussion ; je n'ai pas l'honneur d'être membre de l'Assemblée. Sa Majesté, en refusant sa sanction à la loi sur les émigrans, a cru devoir me charger d'instruire l'Assemblée des mesures qu'elle a prises et qui peuvent avoir le même effet que cette loi, sans avoir une exécution aussi rigoureuse. En déterminant la formule de la Sanction, la Constitution n'a pas empêché les actes de correspondances du Roi ».

Après quelques mots du président, l'Assemblée ferme la discussion et décide de passer à l'ordre du

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série ; t. XXXV, p. 28.

jour (1). En prenant cette décision, l'Assemblée ne faisait que se renfermer strictement dans la Constitution.

§ IV. — *Second exercice du veto. — Décret relatif aux troubles excités sous prétexte de religion (29 novembre 1791).*

La Révolution avait complètement transformé l'état du clergé. Elle l'avait dépouillé de ses privilèges d'ordre, confondu ses membres dans la masse des citoyens. Son action se fit également sentir sur la discipline et les formes organiques de l'Église de France. La loi des 12 juillet-24 août 1790, appelée Constitution civile du clergé, abolit le Concordat de 1516, et comme recrutement organisa le système de l'élection (titre II, art. 1). Toutes les élections devaient se faire au scrutin secret et à la pluralité absolue des suffrages (art. 2). Celles des évêques devaient se faire dans la forme et par le corps électoral indiqués dans le décret du 23 décembre 1789 pour la nomination de l'Assemblée du département (art. 3). Le procès-verbal de l'élection et de la proclamation était envoyé au roi par le président de l'Assemblée pour le prévenir du choix qui avait été fait (art. 15). Dans le mois de l'élection, celui qui avait été élu à un évêché devait se présenter à l'évêque métropolitain, ou, à défaut, au plus ancien évêque, et lui demander l'institution canonique (art. 16). Le métropolitain ou l'évêque ancien pou-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXV, p. 29 et suivantes.

vait l'examiner en présence de son conseil et, si le candidat ne semblait pas remplir les conditions requises au point de vue de la moralité ou de la doctrine, il avait le droit de refuser son consentement. Dans ce cas, le candidat avait le droit de se pourvoir comme d'abus devant la juridiction ordinaire (art. 17). Le nouvel évêque était tenu d'écrire au pape comme chef visible de l'Église universelle, en témoignage de l'unité de foi et de la communion qu'il voulait entretenir avec lui. Mais il lui était formellement interdit de demander confirmation de ses pouvoirs (art. 19). L'élection des curés devait se faire par la forme prescrite et par les électeurs indiqués dans le décret du 22 décembre 1789, pour la nomination des membres de l'Assemblée administrative du district (art. 25). L'évêque l'examinait et, s'il y avait lieu, donnait l'institution canonique (art. 35 et 36). Enfin, tout membre du clergé devait prêter publiquement le serment de veiller avec soin sur les fidèles qui lui étaient confiés, d'être fidèle à la nation, à la loi et au roi, et de maintenir de tout son pouvoir la Constitution décrétée par l'Assemblée nationale et acceptée par le roi (art. 21 et 38). La réforme de la discipline était complétée par une réforme de l'organisation : tous les bénéfices autres que les métropoles, évêchés et cures étaient supprimés (art. 70). Le nombre des évêchés qui, auparavant, était de 130 environ, était réduit à 83, c'est-à-dire un par département.

Le clergé fut profondément divisé, car si les chefs de l'épiscopat se prononcèrent presque unanimement contre le nouvel ordre de choses, beaucoup

de curés prêtèrent le serment civique institué par la loi. Il en résultait une série de désordres, d'actes de violences des plus regrettables : souvent, les curés non constitutionnels soutenus, dans certains cas, par les municipalités, refusaient de céder la place à leurs successeurs assermentés. Les passions et les luttes prirent un caractère particulièrement violent dans le Lyonnais, le Beaujolais, la Provence et les départements de la Vendée et de la Bretagne.

Les prêtres réfractaires étaient encouragés dans leur résistance à la loi par les anciens privilégiés, par sympathie pour le passé, et par la cour de Rome qui n'avait pas approuvé les réformes de la Constituante et qui était lésée dans ses intérêts par la suppression des annones (Décret du 4 août 1789).

Après de longues discussions (les premiers débats remontent à la séance du 7 octobre), l'Assemblée vota le décret du 29 novembre 1791, dont voici les dispositions essentielles :

1^o Les prêtres qui ne se sont pas conformés aux décrets de la Constituante seront tenus de prêter le serment civique dans la huitaine (art. 1^{er}) ;

2^o Les prêtres réfractaires seront privés de tout traitement ou pension de l'État (art. 4) et mis sous la surveillance des autorités militaires ;

3^o Si des troubles religieux éclatent dans une paroisse habitée par un prêtre réfractaire, celui-ci pourra être expulsé de cette paroisse après avis de l'autorité administrative (art. 7) ; en cas de désobéissance à cet arrêté, le délinquant pourra être condamné à un emprisonnement d'un an (art. 8) ;

4° Tout ecclésiastique qui aura provoqué à la désobéissance de la loi sera puni de deux ans de détention (art. 9);

5° L'administration départementale devra rendre compte des menées des prêtres séditeux (art. 16).

Une pétition des membres du Directoire du département de Paris demanda que le roi opposa le veto à ce décret, Louis XVI se rendit à cet avis, qui flattait secrètement ses idées et quand, à la séance du 19 décembre, on lut l'état des décrets sanctionnés par le roi, l'Assemblée apprit sans surprise que le roi examinerait son décret. Cette nouvelle ne souleva pas de manifestation, elle fut accueillie, par « un profond silence » (1).

§ V.— *Troisième exercice du veto. Décret concernant les prêtres non sermentés, 27 mai 1792, et Décret ordonnant la formation d'un camp de vingt mille hommes sous Paris, 8 juin 1792.*

Les troubles religieux n'avaient pas cessé, ils avaient augmenté d'acuité. L'Assemblée prit de nouvelles mesures par le décret du 27 mai 1792. Voici quelles en étaient les dispositions essentielles :

1° Le Directoire du département devra, après avis conforme du Directoire du district, prononcer la déportation de tout ecclésiastique non sermenté qui aura été dénoncé par vingt citoyens actifs d'un canton (art. 3);

2° Au cas où l'avis du Directoire de district ne serait pas conforme à la dénonciation, le Directoire

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 258.

du département fera une enquête et prononcera la déportation s'il y a lieu ;

3° L'ecclésiastique qui excite des troubles sera condamné à deux années de réclusion ;

4° Cette loi, dans aucun cas, ne saurait soustraire ceux qu'elle frappe aux condamnations de droit commun qu'ils auraient pu encourir (art. 18).

La désignation des coupables et leur découverte étaient difficiles, la loi reposait sur la pure suspicion et c'était en quelque sorte d'après la notoriété publique que les prêtres étaient atteints et déportés.

Un autre décret suivit presque immédiatement celui-là. Servan, sans avoir consulté le roi ni ses collègues, proposa, à l'occasion de la prochaine fédération du 14 juillet, de former un camp de vingt mille fédérés, choisis parmi les gardes nationaux des départements et destiné à former une armée de réserve entre Paris et les frontières. La Gironde soutint le projet, qui fut adopté par l'Assemblée. Mais il fut combattu par une pétition de huit mille gardes nationaux parisiens qui s'offensaient de ce qu'on semblait croire leur service insuffisant pour protéger l'Assemblée. Le roi fit connaître son veto le 19 juin. Une lettre du garde des Sceaux en prévient l'Assemblée. Un seul incident s'éleva. Sur la proposition de Delacroix : « L'Assemblée décrète que le ministre de la Justice enverra les expéditions des lois au bas desquelles le roi a apposé la formule constitutionnelle : le roi examinera » (1). La remise de ces pièces fut faite à la séance du 23 juin 1792.

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 393.

L'Assemblée décréta qu'elles seraient placées aux Archives (1).

SECTION II

EXERCICE DU POUVOIR EXÉCUTIF SUPRÊME

Le pouvoir exécutif suprême comprend un certain nombre de prérogatives telles que le soin de veiller à l'ordre et à la tranquillité publique, le commandement suprême de l'armée de terre et de l'armée navale à l'intérieur et à l'extérieur, le soin de veiller à la sûreté générale du royaume.

§ I. — *Politique intérieure du roi.*

Mais l'exercice de ce pouvoir a été rigoureusement réglementé par la Constitution, le roi ne peut rien par lui-même, car ses actes doivent être contresignés par le ministre responsable. La question qui se pose donc est de savoir si, dans les différents actes de sa vie politique, le roi a exercé son pouvoir constitutionnellement en faisant appel à ses ministres.

Mais Louis XVI n'accordait pas sa confiance à ses ministres. Dans le premier ministère feuillant, Bertrand de Molleville était le seul pour lequel il professât quelque estime. Quoique les autres fussent incapables de le trahir (2), il songea à conserver au conseil de Montmorin, ministre démissionnaire des

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 512.

(2) A. SOREL, *L'Europe et la Révolution française*, t. II, p. 322.

affaires étrangères. Rien n'était plus illégal et plus contraire à la Constitution. Il dut cependant renoncer à son projet devant l'opposition de Duport-Dutertre et de Delessart, qui lui « représentèrent avec force que se serait une contravention formelle à la Constitution, que l'Assemblée ne manquerait pas de s'élever contre, que d'ailleurs les ministres des départements étant seuls responsables, devaient seuls participer aux délibérations du conseil et qu'aucun d'eux ne pouvait consentir à y rester avec des ministres sans responsabilité » (1). Le roi dut se rendre à cet avis, il n'osa pas maintenir de Montmorin au conseil.

Ceci n'était qu'un essai timide. Avec les ministres girondins que le roi considère comme des ennemis ; la défiance va prendre deux formes : le conseil ne s'occupera pas des affaires du royaume et le roi organisera un conseil secret pour contre-balancer l'influence de ses ministres.

Les mémoires contemporains nous ont laissé beaucoup de détails sur la façon dont se tenait le conseil. Après l'expédition des affaires courantes et l'échange de quelques signatures « le roi laissait traiter ses ministres, lisait la *Gazette* pendant ce temps-là, les journaux anglais dans leur langue, ou faisait quelques lettres » (2). Le roi éludait les questions politiques avec beaucoup d'adresse en détournant la conversation sur les sujets qui pouvaient intéresser

(1) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 117. — La scène se serait passée vers la fin de novembre 1791, avant la nomination de Narbonne qui eut lieu le 6 décembre 1791.

(2) Mém. de M^{me} Roland, p. 354.

les ministres ; il questionnait Roland sur ses ouvrages, faisait conter des anecdotes à Dumouriez. Le conseil se passait à donner des signatures et à causer, car il n'y avait pas de registres de délibérations ni de secrétaire du conseil, comme l'exigeait la loi. Les six ministres avaient été cependant unanimes à demander qu'il y eût un secrétaire qui tint des procès-verbaux et actes. Mais « Louis s'y était toujours refusé avec obstination et alors les ministres unis entre eux et pleins d'égard pour le prince, n'avaient pas insisté et se contentaient de tenir des notes sur les affaires discutées et sur leur décision » (1).

Une telle conduite affaiblissait l'organisme ministériel, en ne lui laissant pas sur les affaires l'influence qui lui était due. Louis XVI alla plus loin, il tenta de battre en brèche la politique de ses ministres en constituant un ministère occulte. Il fit appeler de Montmorin et lui dit qu'il ne pouvait considérer comme ses ministres des gens qui étaient ouvertement ses ennemis. Mais, comme l'état de l'opinion publique rendait impossible le renvoi des ministres, il paraissait préférable de constituer un comité secret qui aurait la direction des affaires, qui comprendrait outre Montmorin, Malouet, l'archevêque d'Aix et Montesquiou. La première séance de ce conseil devait avoir lieu le lendemain à minuit. Montmorin objecta qu'un conseil secret s'assemblant régulièrement serait dangereux pour le roi, qu'il ne rendrait aucun service puisque ce conseil ne possé-

(1) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 267. — Les détails qui précèdent ont été extraits des Mém. de M^{me} Roland, p. 353-354 et de Ferrières, t. III, p. 54.

derait aucun moyen de faire exécuter ses arrêtés, car les ministres disposant de la puissance publique « ne se prêteraient pas à des mesures contraires à leur opinion et à l'intérêt de leur parti, qu'ils ne tarderaient pas à s'apercevoir de la réunion de conseillers désignés et de leur influence sur les déterminations du roi, qu'il arriverait infailliblement une insurrection ». Ce fut cet avis qui l'emporta et les personnages que le roi avait désignés ne purent se concerter (1).

Cependant, Louis XVI ne fut point découragé par cet échec. Il eut, cette fois, recours à Bertrand de Molleville, l'ancien ministre de la Marine, qui était toujours resté en correspondance avec lui, et qui dirigeait sa police secrète (2). Il lui demanda de lui composer un Conseil auquel il pourrait se fier. Bertrand de Molleville se mit à l'œuvre et réussit à constituer ce que les contemporains ont appelé le Comité Autrichien qui, les Mémoires de Bertrand de Molleville en fournissent la preuve, fonctionna à différentes reprises. En faisaient partie, outre Bertrand de Molleville : de Montmorin, ex-ministre des Affaires étrangères; Malouet, l'ancien constituant. Il y eut des remaniements : « M. de Montciel ayant quitté

(1) D'après les Mém. de Malouet, t. II, p. 204 et 205.

(2) Sa Majesté me chargea de diriger une machine de surveillance ou d'espionnage montée originairement par Lameth et conduite après par M. Delessart. Je devais en lui succédant employer ces espions de la manière que je croirais la plus utile et adresser au roi un bulletin des faits intéressants que contiendrait leur rapport. Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 347.

le ministère (1), conserva la confiance du roi et fut adjoint à nos comités. — M. de Montmorin imagina qu'il serait avantageux d'y appeler le conseiller Dupont, qui continuait de correspondre toujours avec le roi. J'écris à Sa Majesté, qui me témoigne le désir que je surmonte ma répugnance à communiquer avec M. Dupont. — J'obéis ; il n'assiste que deux fois à nos conseils. Il ne parvient point à s'entendre avec les autres » (2). Le Comité fut plusieurs fois modifié dans sa composition. Un passage de Bertrand de Molleville nous apprend que vers la fin de juillet 1792, M. d'Hervilly, qui avait commandé la cavalerie de la garde constitutionnelle du roi, dissoute par l'Assemblée, en faisait partie (3).

Nous ne savons pas la date exacte à laquelle ce Comité fut constitué ; il existait lorsque tomba le ministère girondin, puisqu'après les événements du 20 juin, Louis XVI demanda à ses conseillers de lui soumettre un plan de conduite. Ceux-ci lui conseillèrent de « préparer, sans perdre un moment, le rétablissement de sa garde constitutionnelle » et de « s'occuper essentiellement de sortir de Paris avec le moins d'obstacles et d'inconvénients possibles » (4). Le roi, auquel ce plan fut soumis, répondit par cette note en marge : « J'approuve le plan, mais l'exécu-

(1) Terrier-Montciel quitta le ministère de l'Intérieur le 21 juillet 1792.

(2) Mém. de B. de Molleville, t. II, p. 94. — Le passage cité est le sommaire du chap. XXV, qui contient le détail de toutes ces intrigues.

(3) Mém. de B. de Molleville, t. II, p. 106.

(4) Att. 1 et 4 du plan qui fut soumis au roi. — Mém. de B. de Molleville, t. II, p. 64.

tion me paraît très difficile ; vous me proposerez des moyens pour le premier article et pour le quatrième ». Et Bertrand de Molleville ajoute : « Je m'étais déjà occupé de ces moyens ; ils avaient été discutés dans notre Comité, mais il était inutile de les faire connaître au roi, sans savoir si notre plan lui conviendrait » (1). Signalons encore une tentative de fuite organisée par le même Comité, vers le 30 juillet, et que l'aversion de la reine pour le duc de La Rochefoucauld fit échouer (2).

« Au reste, la lecture des Mémoires de Bertrand de Molleville semble indiquer que ce Comité n'eut pas une action décisive sur la marche du gouvernement.

Remarquons que Louis XVI s'était plu à y accumuler les mécontents : trois anciens ministres ; l'ancien commandant de sa garde constitutionnelle ; un ancien constituant qui avait perdu le pouvoir par suite des progrès des idées révolutionnaires. Il ne leur avait même pas accordé sa confiance, car autour de la Cour gravitaient une foule de conseillers officieux, gens équivoques, aventuriers sans scrupule, dont la préoccupation dominante était d'obtenir des subsides de la liste civile « qui entretenaient, au nom du roi, des rapports avec les plus furieux Jacobins et avec divers membres de l'Assemblée. Guadet, Vergniaud, Pétion, Santerre, étaient admis à cette correspondance (3). Le résultat de ces

(1) Mém. de B. de Molleville, t. II, p. 64.

(2) Mém. de B. de Molleville, t. II, p. 106.

(3) Mém. de Malouet, t. II, p. 214.

intrigues n'était pas favorable au roi et le compromettait inutilement. Avec son indécision habituelle, il écoutait le conseiller le plus pressant ou le plus importun, ne prenait pas de décision ferme. Et c'est en présence de cette situation, qu'enfin désabusé, Malouet nous dit : « J'ai aperçu seulement qu'il y avait plus de vague que de positif dans leurs idées et dans leurs démarches (du roi et de la reine), qu'ils se reposaient seulement sur la division des Constitutionnels et des Jacobins » (1).

§ II. — *Politique extérieure du roi.*

Louis XVI a la direction des négociations diplomatiques. Il ne s'agit pas pour nous de faire une étude approfondie de sa politique extérieure, mais de relever les actes qu'il a accomplis en sa qualité de chef d'État.

Nous verrons si c'est bien lui qui avait en réalité la haute direction, surtout les négociations diplomatiques qui se poursuivirent avec l'empereur et les princes allemands au sujet des émigrés et des princes possessionnés et qui finirent par aboutir à la déclaration de guerre du 20 avril 1792. Cette guerre, en effet, fut déclarée malgré l'avis du roi, qui comprenait bien quels dangers terribles et redoutables il pouvait accumuler sur la tête des siens ; elle fut le résultat d'une série d'interventions des chefs de la Gironde.

(1) Pétion et Santerre avaient reçu 75.000 francs pour arrêter l'émeute du 20 juin. — Malouet, *op. cit.*, p. 214-215.

Avec un peu de prudence, la guerre aurait pu être écartée. Deux griefs principaux étaient allégués : l'un, par la France ; l'autre, par l'Empire. D'une part et très justement, la France réclamait contre les rassemblements d'émigrés, que l'Empereur et les Électeurs toléraient contre elle sur leur territoire, mais d'abord les émigrés étaient peu nombreux, manquaient d'argent et d'approvisionnements. D'ailleurs, dès le mois d'août, l'Empereur et l'Électeur de Trèves avaient donné une certaine satisfaction en ce qui concerne les enrôlements ; c'est ce qui résulte du rapport lu par Delessart à la séance du 15 novembre 1791 (1). Le même ministre annonçait le 1^{er} janvier 1792 (2) que l'Électeur de Trèves avait donné complète satisfaction.

D'un autre côté, les princes possessionnés d'Alsace revendiquaient, en vertu des traités, les droits féodaux supprimés sur leurs terres françaises et la Diète leur défendait d'accepter l'indemnité qui leur était offerte. Mais, avec la Diète, il était possible de faire traîner les choses en longueur par des négociations dilatoires et, en attendant une solution, les princes allemands seraient restés les mains vides, car ils auraient été privés de leurs droits féodaux, sans toucher immédiatement une indemnité. D'ailleurs, la correspondance officielle de Louis XVI emploie toutes les précautions pour éviter un conflit. A la séance du 27 janvier, par l'organe de Delessart, ministre des Affaires étrangères, il supplie les

(1) BUCHEZ et ROUX, t. XIII, p. 395.

(2) BUCHEZ et ROUX, t. XIV, p. 15 et 52.

députés de ne pas faire de sommation à terme fixe. Il prévoyait, d'ailleurs, que l'état de guerre avec tous ses hasards, peut devenir un danger mortel pour lui et les siens.

Ce furent les Girondins qui, par leurs attaques, contraignirent Louis XVI à déclarer la guerre. Brissot excite l'opinion. A la séance du 16 décembre 1791, au club des Girondins, il s'écrie : « Louis XIV déclara la guerre à l'Espagne, parce que son ambassadeur avait été insulté par celui d'Espagne et nous, qui sommes libres, nous hésiterions un instant ? » (1). L'Assemblée, à la séance du 29 novembre, ordonne l'impression d'un discours d'Isnard : « Discours à l'Europe que dix millions de Français, armés du glaive, de la plume, de la raison, de l'éloquence, pourraient seuls, si on les irrite, changer la face du monde et faire trembler tous les tyrans sur leur trône d'argile » (2). Partout où il y a un trône, s'écrie Hérault-Séchelles, nous avons un ennemi ». La guerre est actuellement un bienfait naturel, dit Brissot, et la seule calamité qu'il y ait à redouter, c'est de ne point avoir de guerre ». A la séance du 13 janvier, Gensonné, parlant au nom du Comité diplomatique, dont il est rapporteur, s'écrie : « Dites au roi que la guerre est nécessaire, que l'opinion publique la provoque, que le salut de l'Empire lui en fait une loi » (3). Delessart, le ministre des Affaires étrangères, poursuivait ses négociations ; il

(1) BUCHEZ et ROUX, t. XIII, p. 463.

(2) BUCHEZ et ROUX, t. XIII, p. 437.

(3) BUCHEZ et ROUX, t. XIV, p. 141.

était dévoué à la politique d'alliance avec l'Autriche, combattue par Brissot et la Gironde.

Dès le 1^{er} mars, la situation devenait très tendue. Delessart lut à l'Assemblée une note du Prince Kaunitz, se livrant aux appréciations les plus sévères sur la politique intérieure de la France (1). Le ministre n'avait pas achevé sa lecture « que des huées d'indignation partirent de tous côtés, même du côté droit, qui l'abandonna » (2). L'Assemblée ordonna l'impression des pièces, leur renvoi au Comité diplomatique, qui, le 10 mars, proposait et faisait voter la mise en accusation de Delessart.

Delessart avait été mis en accusation à cause de la faiblesse de ses dépêches; il n'était ni dans le caractère, ni dans l'intérêt de son successeur Dumouriez, de traiter faiblement avec les puissances. M. de Noailles, ambassadeur à Vienne et serviteur peu fidèle, envoya sa démission, déclarant qu'il lui était impossible de faire entendre un langage ferme à l'empereur. Dumouriez en avisa l'Assemblée, qui, indignée, mit M. de Noailles en accusation (3). Un autre ambassadeur fut envoyé sur le champ avec un ultimatum. Deux jours après, l'ambassadeur revenait sur sa détermination et envoyait la réponse catégo-

(1) Dans cette note, Kaunitz, parlant de l'Assemblée, c'est-à-dire « de ces gens notés sous la dénomination de parti Jacobin », qui sont « une secte pernicieuse », l'opposait « à la partie saine et principale de la nation ». Ces expressions sont extraites du rapport par lequel Dumouriez, ministre des Affaires étrangères, concluait à la guerre. Il est reproduit à la fin des Mémoires de Dumouriez, t. II, p. 430 et suivantes.

(2) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 109.

(3) BUCHEZ et ROUX, t. XIV, p. 221.

rique qu'il avait exigée de la Cour de Vienne. Cette note impolitique exigeait le rétablissement de la monarchie française sur les bases de la déclaration royale du 23 juin 1789, c'est-à-dire le rétablissement des trois Ordres et des biens du Clergé. C'était exiger la destruction d'une Constitution jurée par le roi et la nation et la banqueroute, à cause des biens du Clergé déjà vendus. Il réclamait la restitution des droits féodaux aux princes possessionnés d'Alsace. De quel droit réclamer une pareille soumission ? De quel droit intervenir dans nos affaires intérieures ?

Le roi ne pouvait plus reculer. Dumouriez rédigea son rapport et, le 20 avril, le roi se rendit à l'Assemblée, suivi de tous ses ministres. Dumouriez lut un rapport détaillé des négociations avec l'Empire, démontra que le traité de 1756 était rompu en fait et que, depuis le dernier ultimatum, la France se trouvait en état de guerre. Il ajouta que le roi, pour consulter l'Assemblée, n'ayant d'autre moyen légal que la proposition formelle de guerre, il se résignait à la consulter par cette voie. Louis XVI prononça un discours qui approuvait le rapport fait précédemment et approuvé unanimement par le Conseil. Il termina ainsi : « J'avais dû préalablement épuiser tous les moyens de maintenir la paix. Je viens aujourd'hui, aux termes de la Constitution, proposer à l'Assemblée nationale la guerre contre le roi de Bohême et de Hongrie » (1). Le décret fut voté par

(1) François I^{er} n'avait pas encore été élu empereur.

la presque unanimité des membres de l'Assemblée (1).

SECTION III

NOMINATION DES MINISTRES PAR LE ROI

La règle constitutionnelle de la nomination des ministres est le choix exclusif du roi, c'est-à-dire dégagé de toute influence parlementaire ou autre. Louis XVI a exercé très souvent cette prérogative : durant la période constitutionnelle, qui s'ouvre du 3 septembre pour aller au 10 août, les six départements ministériels ont eu trente-un titulaires différents. Il y a eu cinq ministres intérimaires chargés outre leur département, d'un département ministériel, dont le titulaire était démissionnaire ou absent (2). Ces fréquents remaniements ont leur signification, en examinant les circonstances qui ont accompagné la nomination des ministres.

§ I. — *Généralités sur la nomination des ministres : présentation. — Le roi avertit l'Assemblée de la nomination de ses ministres. — Les ministres préviennent l'Assemblée de leur entrée en fonctions.*

Une règle qui paraît avoir été suivie constamment pour la nomination des ministres, c'est la présentation au roi « par l'ancien du Conseil ». Dans le pre-

(1) *Moniteur*, année 1792, t. I, p. 431.

(2) Voir le tableau de la page 122.

Tableau des remaniements ministériels en France durant la période constitutionnelle du règne de Louis XVI.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES	CONTRIBUTIONS ET REVENUS PUBLICS	GUERRE
1. De MONTMORIN nommé le 16 juillet 1789. 2. DELESSART nommé le 21 novembre 1791. 3. DUMOURIEZ nommé le 10 mars 1792. 4. De NAILLAC nommé le 12 juin 1792. 5. De CHAMBONNAS nommé le 17 juin 1792. 6. BIGOT de SAINTECROIX, nommé le 1^{er} août 1792. <i>Intérim.</i> DELESSART du 16 au 20 novembre 1791.	1. TARBÉ nommé le 28 mai 1791. 2. CLAVIÈRES nommé le 23 mars 1792. 3. BEAULIEU nommé le 18 juin 1792. 4. LEROUX-DELAVILLE nommé le 30 juillet 1792. <i>Intérim.</i> DURANTHON 16 juin 1792.	1. DUPORTAIL nommé le 16 mai 1790. 2. De NARBONNE nommé le 6 décembre 1791. 3. De GRAVE nommé le 9 mars 1792. 4. SERVAN nommé le 9 mai 1792. 5. DUMOURIEZ nommé le 12 juin 1792. 6. LAJARD nommé le 16 juin 1792. 7. D'ABANCOURT nommé le 23 juillet 1792. <i>Intérim.</i> DELESSART du 11 déc. 1791 au 8 janv. 1792.
INTÉRIEUR	JUSTICE ET SCEAU DE L'ÉTAT	MARINE ET COLONIES
1. DELESSART nommé le 25 janv. 1791. 2. CAHIER DE GERVILLE nommé le 27 novembre 1791. 3. ROLAND nommé le 23 mars 1792. 4. MOURGUES nommé le 12 juin 1792. 5. TERRIER DE MONTCEL nommé le 16 juin 1792. 6. CHAMPION DE VILLENEUVE nommé le 21 juillet 1792.	1. DUPORT DU TERTRE nommé le 21 novembre 1791. 2. GARNIER (n'accepta pas) nommé le 23 mars 1792. 3. DURANTHON nommé le 13 avril 1792. 4. HECTOR DE JOLY nommé le 3 juillet 1792. <i>Intérim.</i> ROLAND du 23 mars au 13 avril 1792.	1. THEVENARD nommé le 17 mai 1791. 2. BERTRAND DE MOLLEVILLE nommé le 7 octobre 1791. 3. LACOSTE nommé le 15 mars 1792. 4. DUBOUCHAGE nommé le 21 juillet 1792. <i>Intérim.</i> DELESSART du 18 septembre au 7 octobre 1791.

mier ministère feuillant, Bertrand de Molleville fut présenté au roi par de Montmorin; Cahier de Gerville et Narbonne, par Delessart et Duport-Dutertre; Degrave, par les autres ministres (1). Les ministres girondins, par Degrave, et les premiers membres du second ministère feuillant, par Dumouriez (2). Le rôle de l'ancien du Conseil ne paraît pas avoir été purement protocolaire; certains passages des mémoires contemporains semblent indiquer que les titres des candidats étaient discutés au Conseil. Degrave, nous l'avons dit, fut recommandé à Louis XVI par les autres ministres, ce qui suppose un accord préalable et Dumouriez dit explicitement que la nomination de Servan à la guerre fut faite avec « l'agrément des autres ministres », et « si Dumouriez eut fait la moindre objection contre ce choix, jamais il n'aurait été ministre », et voyant l'unanimité de l'avis de ses ministres, « ce prince infortuné eut tort de dissimuler sa répugnance devant ce choix » (3). Influence des ministres sur le choix de leurs collègues, tel est le trait que nous retrouvons à propos de toutes les nominations sur lesquelles nous avons des renseignements. Louis XVI agit très constitutionnellement, en demandant pour un acte aussi important, l'avis de ceux qui, légalement, forment son Conseil d'État.

Lors de la nomination de Bertrand de Molleville, Louis XVI écrivit au président de l'Assemblée :

(1) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 99, 117, 132, 278.

(2) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 244.

(3) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 244.

« Dites de ma part que j'ai nommé M. Bertrand de Molleville, ministre de la Marine, en remplacement de M. Thévenard (1). Cette lettre ne souleva pas de commentaires. Le roi suivra invariablement cette ligne de conduite lors de la nomination des ministres. Quelle est la portée de cette démarche ? Est-ce un acte de condescendance vis-à-vis de l'Assemblée ou le simple avertissement qu'un nouveau ministre se présentera au nom du roi ? Il est difficile de le dire ; toutefois, Louis XVI paraît avoir obéi à ces deux mobiles. Mais il faut remarquer que dans deux circonstances importantes, la lettre du roi n'est pas un simple avis. Lors de la constitution du ministère girondin et du second ministère feuillant, il commente les choix qu'il a fait.

De leur côté, les ministres écrivent au président de l'Assemblée pour annoncer leur nomination ou en font part verbalement à la tribune. Bertrand de Molleville nous dit qu'il se conformait à l'usage de l'Assemblée constituante (2). Ces lettres et ces déclarations sont importantes, car elles indiquent la ligne de conduite que le ministre entend suivre à l'égard de l'Assemblée ; nous les commenterons en étudiant le rôle constitutionnel des ministres.

§ II. — *Particularités relatives à la nomination individuelle de chaque ministre.*

La première nomination que nous ayons à enregistrer est celle de Bertrand de Molleville à la

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 114.

(1) *Mém. de B. de Molleville*, t. I, p. 103.

Marine, en remplacement de Thévenard. Bertrand de Molleville était un ancien intendant de Bretagne qui, lors de la convocation des États Généraux, avait donné certains gages aux idées nouvelles. Les députés de sa province avaient, à plusieurs reprises, demandé pour lui une place de ministre au roi. Il avait déjà refusé le portefeuille de la Marine, lors de la retraite de Fleurieu, en mai 1791 (1). Il accepta le ministère de la Marine le 7 octobre 1791, sur les instances de son ami Montmorin, ministre des Affaires étrangères et de Louis XVI, auquel l'ancien constituant Chapelier avait représenté son futur ministre « comme le seul homme capable de faire marcher la Constitution et de la défendre contre les Jacobins » (2). Cette nomination est significative, car le roi a des conseillers officieux qui le poussent à constituer un ministère de combat contre les idées nouvelles. Dépossédés d'un grand nombre de places importantes, ayant perdu presque toute influence au sein de l'Assemblée législative, les membres de l'ancien parti constitutionnel cherchaient, en intrigant, en se faisant les conseillers officieux du roi, à reconquérir une partie de leur ancien pouvoir.

Le 21 novembre 1791, Delessart, ancien contrôleur général des finances, ministre de l'Intérieur, était nommé aux Affaires étrangères, dont il remplissait l'intérim depuis le 16 novembre. Cette nomi-

(1) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 96.

(2) Mém. de Clermont, t. III, p. 305. — Voir pour détails : Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 99 et suivantes.

nation avait donné lieu à beaucoup de difficultés, car, depuis la retraite de Montmorin, des intrigues avaient retardé la nomination de son successeur. La reine pensa à M. de Moustier; les feuillants le jugèrent trop aristocrate. On songea à M. de Ségur; celui-ci répondit à un ami qu'il n'accepterait que s'il était assuré de la confiance du roi et de la reine et, sentant qu'il ne l'aurait pas, il refusa. Choiseul-Gouffier, Bigot de Sainte-Croix, Barthélemy, refusèrent également (1); ce fut Delessart qui assuma cette lourde tâche. Ce qui nous frappe le plus dans cette nomination, ce sont les difficultés que Louis XVI éprouva pour trouver ses ministres.

La nomination de Cahier de Gerville comme ministre de l'Intérieur, en remplacement de Delessart, le 27 novembre 1791, est significative : Louis XVI, désormais, ne nommera plus ses ministres, suivant l'esprit de la Constitution; il portera ses choix sur des hommes politiques qui ont pris position dans la lutte des partis. Les ministres précédents étaient des fonctionnaires; Cahier de Gerville est un représentant des corps élus : c'est un avocat et substitut au procureur de la Commune de Paris, qui était candidat à la place de procureur général syndic : « il jouissait d'une grande popularité. Cette condition déterminait le garde des Sceaux, qui était son ancien et intime ami, à le proposer comme le moyen le plus sûr de populariser le Roi et son Conseil » (2).

(1) A. SOREL, *op. cit.*, t. II, p. 342. Mém.

(2) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 132. — Les mêmes renseignements nous sont donnés par les Mém. de Clermont, t. III, p. 307.

C'est à des préoccupations du même ordre qu'obéit Louis XVI, en choisissant Narbonne comme ministre de la Guerre, le 6 décembre 1791, en remplacement de Duportail, démissionnaire : « Il importait peu au roi qui voudrait bien accepter cette place, loin d'être recherchée comme autrefois. Il fut heureux de trouver un homme de sa connaissance, qui voulut bien accepter le ministère... la seule qualité de Constitutionnel était désirable ; Narbonne l'était » (1). Ce ne fut pas sans répugnance que Louis XVI consentit à ce choix : « Je connais Narbonne mieux que vous, aurait dit le roi au garde des Sceaux, qui lui recommandait Narbonne ; il n'est pas du tout propre au ministère » (2). Le défaut d'autre candidat aurait déterminé le choix du roi. Un autre motif, qui a guidé probablement le choix de Louis XVI, s'il ne l'a pas déterminé, c'est que Narbonne avait de l'influence sur certains députés, que l'Assemblée avait pour lui « une sorte d'idolâtrie » (3). Louis XVI, accentuant sa politique de concession à l'égard de l'Assemblée, a voulu éviter une source de conflits, en nommant Narbonne. Il ne faut pas oublier que son prédécesseur, Duportail, avait

(1) Mém. de Clermont, t. III, p. 307.

(2) Ces paroles de Louis XVI sont rapportées par B. de Molleville dans ses Mémoires, t. I, p. 117. Peut-être y aurait-il lieu de faire quelques réserves. Quoique Narbonne n'ait pas possédé la confiance de son roi, les témoignages que nous avons consultés ne permettent pas d'affirmer que Louis XVI ait eu une aversion aussi prononcée pour son ministre de la Guerre.

(3) Le mot est de Viennot de Vaublanc, l'un des présidents de l'Assemblée. — Voir ses Mém., p. 188.

dû quitter le ministère, à cause de l'hostilité des comités et des députés à son égard (1).

A la suite des démissions de Narbonne, de Bertrand de Molleville, de la mise en accusation de Delessart, bientôt suivie des démissions de Tarbé, de Duport-Dutertre, et de Cahier de Gerville, Louis XVI procéda à une reconstitution du ministère, qui eut pour point de départ la nomination de Degrave à la Guerre, le 9 mars 1792, suivie de celle de Dumouriez aux Affaires étrangères, le 10 mars, de Lacoste à la Marine, le 15 mars, de Roland à l'Intérieur, de Garnier à la Justice, de Clavières aux Finances, le 23 mars. C'était un changement complet en l'espace de quinze jours. Ce qui caractérise ces nominations, c'est que Louis XVI a constitué, à contre-cœur, un ministère politique. La lettre qu'il adressa à l'Assemblée pour annoncer la nomination de Roland ne laisse aucun doute à cet égard : « Profondément touché des désordres qui affligent la France et du devoir que m'impose la Constitution de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, je n'ai jamais cessé d'employer tous les moyens qu'elle met en mon pouvoir pour faire exécuter les lois. J'avais choisi pour mes premiers agents des hommes que l'honnêteté de leurs principes et de leur opinion rendaient recommandables. Ils ont quitté le ministère; j'ai cru devoir les remplacer par des hommes accrédités par leurs opinions populaires. Vous m'avez répété si souvent que ce

(1) Voir chap. V, 2^e partie.

parti était le seul moyen de parvenir au rétablissement de l'ordre et à l'exécution des lois, que j'ai cru devoir m'y livrer, afin qu'il ne reste plus de prétexte à la malveillance de douter de mon désir sincère de concourir à la prospérité et au bonheur de mon pays » (1).

Voici comment ces nominations se firent : Degrave avait été précédemment nommé sur la présentation de ses collègues feuillants (2), et Dumouriez, ministre des Affaires étrangères. Dumouriez fit agréer Lacoste « ancien premier commis de la marine » (3) comme ministre de la Marine. Quant à la nomination des trois autres, elle fut faite après consultations des chefs de la Gironde. Louis XVI, par lassitude ou calcul, résolut de prendre ses ministres dans le parti girondin, qui avait la prépondérance à l'Assemblée et qui tenait le milieu entre les Jacobins purs et les Constitutionnels. L'interdiction de prendre des députés l'empêcha de prendre Brissot, Vergniaud ou Condorcet; à défaut d'eux, il nomma quelques-uns de leurs amis (4). Ce furent Roland, ancien inspecteur des manufactures, à l'Intérieur, Garnier, à la Justice, qui n'accepta pas (5) et fut remplacé quel-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIX, p. 448.

(2) *Mém. de B. de Molleville*, t. I, p. 278.

(3) *Mém. de B. de Molleville*, t. I, p. 284.

(4) *Les Révolutions de Paris*, t. XI, p. 87, citent comme ayant été consultés : Vergniaud, Pétion, Gensonné et Brissot. — Louvet n'eut pas le ministère de la Justice à cause de ses démêlés avec Robespierre.

(5) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIX, p. 448. — Louis XVI annonçant la nomination de Roland, dit que celui qu'il a nommé au ministère de la Justice n'a pas accepté. Nous ne savons de Garnier qu'une chose, c'est que Roland a rempli l'intérim de son ministère jusqu'à la nomination de Duranthon.

ques jours après avec « l'agrément de la Gironde » (1) par Duranthon, un avocat de Bordeaux, et enfin aux Finances Clavière, parent ou allié de Brissot (2). La nomination de Clavière est significative, car c'est avant tout un personnage politique, il est député suppléant pour le département de Paris (3). Il existe des affinités politiques entre les membres de ce ministère girondin ; Degrave, qui ne resta pas longtemps, et Lacoste, ont une physionomie un peu plus effacée que celles de leurs collègues qui appartiennent au parti démocratique. Le soir de sa nomination, Dumouriez va aux Jacobins et se coiffe du bonnet rouge (4). « Roland allait assez souvent aux Jacobins et était même employé au bureau de correspondance » (5). Clavière et Duranthon appartiennent au parti jacobin ; l'élément démocratique fut encore renforcé dans le ministère par la nomination de Servan à la Guerre, en remplacement de Degrave. Cette date est importante pour l'histoire du régime parlementaire en France, car « pour la première fois, les vrais principes constitutionnels furent publiquement professés. On osa parler d'harmonie des pouvoirs et dire qu'ils étaient distincts et non ennemis ; on tint enfin un langage qui indigna profondément les vrais démocrates, ceux qui croyaient avec Robespierre « que la confiance aux ministres ralentit ou paralyse la surveillance » ou avec le

(1) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 144.

(2) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 145.

(3) Voir liste des députés en tête du t. XXXIV des *Arch. parl.*, 1^{re} Série.

(4) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 147.

(5) Mém. de M^{me} Roland, p. 239.

Journal de Prud'homme « que la guerre entre les pouvoirs est la condition de la liberté et que le jour où ils sont en paix le peuple devient esclave » (1).

Cette nomination d'un ministère homogène et politique d'une sorte de cabinet, si elle n'est pas absolument contraire à la lettre de la Constitution, est, à coup sûr, contraire à son esprit. L'Assemblée constituante s'était ingéniée à bannir la forme parlementaire, et elle s'imposait sans aucune des conditions qui en assurent l'exercice normal, c'est-à-dire la faculté pour le roi de choisir ses ministres au sein du Parlement et la responsabilité politique des ministres.

Quand cette forme hybride de gouvernement prit fin par la révocation de Roland, de Clavière et de Servan, Louis XVI tenta de former un ministère, dont Dumouriez était le chef effectif, avec de Naillac, un diplomate de carrière, comme ministre des Affaires étrangères et Mourgues, comme ministre de l'Intérieur. Ce dernier était « protestant, bon citoyen, plein d'esprit et de connaissances..., avait fait de très bons mémoires bien constitutionnels sur la Révolution », nous dit Dumouriez (2). Le ministère dura quatre jours. Pour les Finances, Louis XVI ne put trouver de titulaire. Vergennes, le neveu de l'ancien ministre, « refusa, les larmes aux yeux, quoiqu'en montrant le plus grand attachement au roi » (3).

Quand Dumouriez et ses collaborateurs eurent donné leur démission, Louis XVI eut recours aux

(1) D. DE HAURANNE, *op. cit.*, t. I, p. 240.

(2) Mém., t. II, p. 280.

(3) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 281.

feuillants, et constitua un ministère composé de gens honorables et bien intentionnés, mais qui n'avaient pas l'envergure nécessaire pour conjurer ou seulement retarder la crise qui allait emporter la royauté et la Constitution. Les onze ministres nommés, du 16 juin au 1^{er} août 1792, ne nous sont connus que par les notes d'un dictionnaire biographique (1). Chambonnas, nommé aux Affaires étrangères, le 17 juin, s'était montré dès 1789 « un zélé partisan de la liberté » (2). Champion de Villeneuve, nommé ministre de l'Intérieur, le 21 juillet, avait adopté « sans excès les principes de la Révolution » (3). Beaulieu, nommé aux Finances, le 18 juin, « était un ami du député Chapelier, qui, de simple commissaire de la comptabilité nationale, le fit nommer par son crédit, ministre » (4). Dubouchage, nommé le 21 juillet à la Marine, était inspecteur général de l'artillerie de marine et fort dévoué au roi (5).

De Joly était « secrétaire-greffier de la Commune » et avait de nombreux amis dans l'Assemblée et parmi « les membres les plus distingués de la Gironde » (6), il est probable que le roi, par cette no-

(1) *Biographie nouvelle des contemporains* ou Dictionnaire historique et raisonné de tous les hommes qui depuis la Révolution française ont acquis de la célébrité, par MM. Arnault, ancien membre de l'Institut, A. Jay, Jouy, de l'Académie française, etc. Paris, 1824, 20 vol.

(2) ARNAULT, *op. cit.*, t. IV, p. 284, art. Chambonnas.

(3) ARNAULT, *op. cit.*, t. IV, p. 294, art. Champion.

(4) ARNAULT, *op. cit.*, t. II, p. 258, art. Beaulieu.

(5) ARNAULT, *op. cit.*, t. VI, p. 95, art. Dubouchage.

(6) ARNAULT, *op. cit.*, t. V, p. 283, art. de Joly.

mination, ait voulu concilier à ses ministres, la bienveillance de l'Assemblée. La nomination à la Guerre, de Lajard (1), nommé le 16 juin, et de d'Abbancourt, le 23 juillet, ont une signification plus précise; tous deux avaient le grade d'adjudant général-colonel dans la garde nationale de Paris. C'était pour Louis XVI un moyen de se populariser et, en même temps, de veiller à sa propre sûreté : sa garde constitutionnelle avait été dissoute; les troupes de lignes étaient aux frontières; il ne pouvait donc, pour réprimer l'émeute menaçante, compter que sur la fidélité des gardes nationales à la royauté (2).

SECTION IV

RÉVOCATION DES MINISTRES

Louis XVI considérait le droit de révocation des ministres comme une prérogative personnelle; il n'admettait de conseil ni de partage d'autorité avec personne.

L'Assemblée législative lui avait adressé des observations motivées sur la conduite de Bertrand de Molleville, ministre de la Marine. Les reproches qui lui étaient faits, pouvaient être réduits à trois principaux :

(1) ARNAULT, *op. cit.*, t. X, p. 355, art. Lajard.

(2) Malgré nos recherches, nous n'avons rien trouvé concernant les conditions dans lesquelles s'est faite la nomination de Bigot de Sainte-Croix aux Affaires étrangères (1^{er} août), de Leroux-Delaville aux Finances (30 juillet), et de Terrier-Montciel à l'Intérieur (16 juin).

1° Le ministre de la Marine a laissé ignorer au Corps législatif l'état d'abandon dans lequel se trouve le port de Brest par la défection des officiers de marine ;

2° Il a publié, le 14 novembre dernier, qu'aucun officier de marine n'avait quitté son poste, tandis qu'il est notoire qu'à cette époque un grand nombre d'officiers avaient passé en pays étranger ;

3° Il a accordé un grand nombre de congés, sans cause légitime, dans un temps d'émigration et à la veille d'une nouvelle formation (1).

Le 10 mars, le garde des Sceaux transmettait la réponse du roi, qui ne contestait pas le bien-fondé des reproches que l'Assemblée avait adressé au ministre, mais qui se refusait à lui retirer sa confiance. « Je m'étais fait rendre compte des réponses que M. de Bertrand avait présentées contre les différents griefs et j'avais porté le même jugement que l'Assemblée... Tout ce qui me revient de la part des colons, du commerce et des gens de mer, me présente des témoignages de son zèle et de l'utilité de ses services (Murmures sourds). Enfin, aucune violation de loi ne lui étant reprochée, je croirais manquer à la justice que de lui retirer ma confiance » (2).

Quand Delessart fut décrété d'accusation, le 10 mars 1792, Louis XVI ne se résigna point à lui retirer sa confiance ; il voulait nommer son succes-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIX, p. 479. — Séance du 8 mars 1792.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIX, p. 531.

seur ministre par intérim. Il fallut toute la ténacité de Dumouriez pour le faire revenir sur sa détermination (1).

Louis XVI usa de son droit une seule fois, en renvoyant les ministres girondins. On peut assigner deux causes à leur révocation : leur manque d'égard pour le roi et leur obstination à suivre une politique qui n'était point la sienne.

A chaque séance du Conseil, Roland, Servan et Clavière, abusaient de la douceur naturelle de Louis XVI « pour le mortifier, le tuer à coups d'épingles » (2). Roland lut une lettre au roi, et lui fit essayer, en plein Conseil, les plus dures remontrances. Voici quelques passages de cette lettre fameuse : « Sire, l'état actuel de la France ne peut subsister longtemps ; c'est un état de crise dont la violence atteint le plus haut degré ; il faut qu'il se termine par un éclat qui doit intéresser Votre Majesté, autant qu'il importe à tout l'empire... Votre Majesté jouissait de grandes prérogatives qu'elle croyait appartenir à la royauté. Élevée dans l'idée de les conserver, elle n'a pu se les voir enlever avec plaisir : le désir de les faire rendre était aussi naturel que le regret de les voir anéantir. Ces sentiments, qui tiennent à la nature du cœur humain, ont dû entrer dans les calculs des ennemis de la Révolution ; ils ont donc compté sur une faveur secrète jusqu'à ce que les circonstances permissent une protection déclarée.... Je sais que le langage austère de

(1) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 137.

(2) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 266.

la vérité est rarement accueilli près du trône ; je sais aussi, que parce qu'il ne se fait presque jamais entendre, que les révolutions deviennent nécessaires ; je sais surtout que je dois le tenir à Votre Majesté, non seulement comme citoyen soumis aux lois, mais comme ministre honoré de sa confiance ou revêtu de fonctions qui la supposent » (1). Il était difficile de rappeler avec plus de cruauté à Louis XVI la diminution de puissance qu'il avait encourue du fait de la Constitution, son manque d'énergie vis-à-vis des émigrés, et de lui faire la leçon avec moins de tact.

Il y avait dissentiment de politique entre le roi et ses ministres. Servan avait eu l'idée d'un des décrets auxquels Louis XVI refusait sa sanction. D'ailleurs, les trois ministres étaient d'avis que le roi sanctionnât les décrets sur les prêtres non sermentés et sur le camp des vingt mille fédérés. Roland, dans la lettre citée plus haut, le pressait sans ménagement de donner son consentement. « Deux décrets importants ont été rendus ; tous deux intéressent essentiellement le salut public et la sûreté de l'État : le retard de leur sanction inspire des défiances ; s'il est prolongé il causera du mécontentement, et je dois le dire, dans l'état actuel des esprits, les mécontentements peuvent mener à tout. Il n'est plus temps de reculer, il n'est même plus moyen de temporiser ; la révolution est faite dans les esprits, elle s'achèvera au prix du sang si la sagesse ne prévient pas les malheurs qu'il est encore possible d'éviter » (2).

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 163-164 *passim*.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 164.

Le roi écouta cette lecture avec une patience extrême et sortit en disant qu'il ferait connaître ses intentions. Dumouriez fut appelé au château. Le roi et la reine étaient réunis. Devons-nous, dirent-ils, supporter plus longtemps l'insolence de ces trois factieux ? — Non, répondit Dumouriez. — Vous chargez-vous de nous en délivrer ? — Oui, répondit le ministre, qui se chargea de trouver des ministres pour remplacer les révoqués (1).

A la séance du 13 juin 1792, Louis XVI prévenait l'Assemblée qu'il venait de « changer » les ministres de la Guerre, de l'Intérieur et des Contributions publiques ; en terminant, il affirmait son droit constitutionnel : « Je veux la Constitution, mais avec la Constitution, je veux l'ordre et l'exécution dans toutes les parties de l'Administration, et tous mes efforts seront constamment dirigés à la maintenir par tous les moyens qui sont en mon pouvoir » (2). Ces paroles sont une sorte d'excuse. Louis XVI ne veut pas être accusé de faire une révolution de palais en renvoyant des ministres connus par leurs opinions démocratiques et qui avaient les sympathies de l'Assemblée.

(1) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 275-276.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 162.

CHAPITRE III

Le Ministère

SECTION I

COMMENT LES MINISTRES ONT COMPRIS ET EXERCÉ LEUR ROLE CONSTITUTIONNEL

§ I. — *Attitude des ministres vis-à-vis du roi.*

Louis XVI, est-il besoin de le rappeler? n'a jamais accordé à ses ministres la part d'influence que la Constitution leur accordait sur la marche des affaires; il préférerait à leurs conseils les avis de ses conseillers secrets. En revanche, les ministres, dans les actes de leur vie publique, seront-ils les agents zélés du roi et de sa politique?

Pour les premiers ministres feuillants, il faut répondre: non. Ils sentent qu'ils ne sont pas soutenus par Louis XVI et cherchent un point d'appui du côté de l'Assemblée. Delessart et Bertrand de Molleville sont peut-être les seuls qui se fassent l'instrument de

sa politique. Le premier, par sa façon de conduire les négociations avec la Cour de Vienne, favorise les secrets desseins d'intervention du roi, qui le soutiendra d'ailleurs autant qu'il le pourra après sa mise en accusation. Le second favorise l'émigration des officiers de marine en leur accordant des congés abusifs. Ces faits furent signalés par l'Assemblée. Louis XVI, nous le verrons, refusa de retirer sa confiance à son ministre, quoique les faits lui parussent prouvés. Mais il y a des restrictions dans la conduite de Delessart et de Bertrand de Molleville : ils cherchent un point d'appui du côté de l'Assemblée (1).

Narbonne ne suit pas du tout la politique de Louis XVI, il tente un rapprochement avec l'Assemblée. Il est partisan d'une guerre avec l'Électeur de Trèves, qui refuse de disperser les émigrés. Le roi, avec son armée victorieuse, deviendra l'arbitre de la situation et pourra rétablir son autorité et montrer ainsi son attachement à la Constitution. « Le roi veut la paix et, par la voie des négociations, il n'a négligé et il ne négligera aucun moyen de la procurer au royaume ; mais avant tout il veut la Constitution qu'il a jurée, et il la veut assez pour ne redouter aucune des mesures capables de l'affermir » (2). Quoiqu'il soit plein de déférence pour l'Assemblée, il n'oublie pas qu'il doit le poste qu'il occupe au roi. « A peine élevé par la confiance du roi au minis-

(1) Voir le paragraphe suivant.

(2) Séance du 14 décembre 1791. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 111.

tère de la guerre » : tel est le début du discours par lequel il s'efforcera de justifier la conduite des officiers du régiment Suisse d'Ernst, qui avaient été accusés d'incivisme (1).

Avec la constitution du ministère girondin, l'attitude des ministres devient plus indépendante à l'égard du roi ; en prenant possession du pouvoir, Dumouriez avait dit : « La place de ministre n'est plus la même qu'autrefois ; sans cesser d'être le zélé serviteur de votre Majesté, je suis l'homme de la nation » (2). Ce langage est clair : Dumouriez entend avoir une politique à lui, ce ne sera donc plus le roi qui sera le chef du pouvoir exécutif suprême ; mais la Nation dont la volonté sera interprétée par le ministre. Il est juste d'ajouter que si Dumouriez s'écarte de la ligne de conduite qu'il eût dû tenir relativement à la royauté constitutionnelle, il se montre dévoué à la personne de Louis XVI en le soutenant contre ses collègues girondins, en acceptant d'être l'instrument de leur chute, malgré l'impopularité et les dangers qui pouvaient en résulter pour lui.

Roland, Servan et Clavière méconnaissent complètement leur rôle constitutionnel. Ce sont les instruments de la Gironde. A l'instigation de Guadet, ils veulent décider leurs collègues à écrire une lettre à Louis XVI pour le forcer à renvoyer son confesseur et à le remplacer par un prêtre constitutionnel.

(1) Séance du 13 décembre 1791. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 52.

(2) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 140.

Dumouriez et Lacoste font observer que cette conduite est illégale, que la conscience du roi ne ressortit d'aucun département ministériel ; après une scène fort vive, ils sont obligés de renoncer à leur projet (1). Ils n'ont aucune déférence pour Louis XVI. A chaque conseil, nous dit Dumouriez « ils abusaient de la douceur naturelle de ce prince pour le mortifier, le tuer à coups d'épingles » (2). « On avait des fonds secrets, nous dit l'éditeur des Mémoires de M^{me} Roland, les ministres les employèrent à balancer l'influence de la Cour et de la liste civile par des instructions populaires répandues à foison » (3). Les lettres qu'ils écrivirent à l'Assemblée après leur révocation achèvent de nous éclairer sur la conception qu'ils se faisaient de leur rôle constitutionnel. « Au moment où, encouragé par mes concitoyens, je jouissais de la flatteuse espérance d'être utile à ma patrie (arrive la révocation) ma conscience me dit que je n'en dois pas moins compter sur les bontés de l'Assemblée pour moi » (4). Servan n'est pas l'homme du roi, mais celui de l'Assemblée. Le désordre des finances est entièrement imputable au roi et aux précédents ministres, dit Clavière, car « j'ai entrevu qu'il n'y a dans le département dont j'étais chargé, aucun obstacle dont on ne puisse espérer de triompher avec du zèle, de l'assiduité et le soin

(1) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 256. Mém. de Ferrières, t. III, p. 86.

(2) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 266.

(3) Vie de M^{me} Roland par Dauban, p. CXIII.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 162.

de faire parler la raison » (1). Roland croit devoir donner le texte de la lettre qu'il a adressée au roi et qui a motivé son renvoi. « La vérité, dit-il, dont je m'honore d'imprimer le caractère à toutes mes actions me l'avait dictée, et c'est elle encore qui m'ordonne d'en faire part à l'Assemblée » (2). Roland ne se considère plus comme immédiatement soumis au roi, il prend l'Assemblée comme arbitre de ses démêlés avec son supérieur. Suit une critique acerbe de la politique suivie jusqu'alors.

Nous savons peu de choses sur les ministres qui se sont succédés à partir du 16 juin ; ils sont restés peu longtemps en place. Leur action gouvernementale paraît avoir été très molle. Après les événements du 20 juin, une sorte de revirement s'était manifesté en faveur de la cause royale. Un grand nombre de directoires des départements avaient envoyé des adresses exprimant leur indignation contre les auteurs des troubles et leur fidélité au roi. Les ministres ne firent rien « c'était cependant aux ministres à leur répondre, à les féliciter, à rendre publique cette correspondance énergique ; ils auraient achevé de soulever la nation contre les factieux » (3).

Duranthon seul offre dans sa courte carrière un fait qui mérite l'attention. Il consentit, sur les instances de Louis XVI, à contre-signer la lettre par

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 162.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 162-164.

(3) *Mém. de Viennot-Vaublanc*, p. 207. Les documents que nous avons ne sont pas suffisamment précis pour que nous puissions parler de l'attitude de Cahier de Gerville, de Tarbé, de Dupont-Dutertre, de Degrave et de Lacoste.

laquelle il annonçait le double veto à l'Assemblée. Par là il donnait son adhésion à la politique royale.

§ II. — *Les Conseils de Cabinet.*

La Constitution de 1791 prévoyait deux modes de travail pour les ministres :

1° Le Conseil des ministres sous la présidence du roi;

2° Le travail individuel des ministres avec le roi.

Les témoignages et mémoires contemporains font souvent allusion à ces deux modes de travail, mais ne nous ont laissé aucune particularité qui mérite d'être relevée ici.

Mais les ministres prirent l'habitude de délibérer sur certaines questions politiques en dehors du roi. Durant le passage au pouvoir du premier ministère feuillant, les ministres s'assemblèrent chez le ministre de la Guerre, et là arrêtaient une ligne de conduite vis-à-vis de l'Assemblée, afin de la rendre favorable au roi et à ses ministres. Ce plan reçut un commencement d'exécution. Une indiscretion le fit échouer (1).

Dans les débuts du ministère girondin, ce mode de travail est d'un usage courant. Les ministres avaient convenu de dîner seuls chez l'un d'eux à tour de rôle, les jours où se tenait le Conseil. Il y avait trois séances par semaine. C'était une préparation au Conseil, car chaque ministre apportait son portefeuille, discutait les affaires qui devaient être sou-

(1) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 132.

mises au roi. On pensait ainsi se faire une opinion commune et éviter toute discussion orageuse devant le roi. Mais ces réunions ne tardèrent pas à dégénérer; Madame Roland voulut que certains amis politiques de son mari fussent adjoints aux ministres. Devant cette prétention, Lacoste et Dumouriez refusèrent d'apporter désormais leur portefeuille et de discuter les affaires en présence d'étrangers qui auraient pu avoir de l'influence sur les délibérations (1).

Quoique les témoignages contemporains ne soient pas explicites à ce sujet, il paraît néanmoins certain que la démission collective de Dumouriez et de ses collaborateurs, par suite du refus de Louis XVI de consentir aux deux vetos, ont été concertées. Et la démission collective du second ministère feuillant, à la séance du 10 juillet, a été précédée d'une réunion pour que les ministres puissent se mettre d'accord.

Que devons-nous penser de la constitutionnalité de ces réunions? Dans le système de 1791, les ministres ne sont pas collectivement responsables devant l'Assemblée législative; ils dépendent uniquement du roi, dont ils forment le Conseil d'État. Il semble bien qu'ils ne doivent pas délibérer en dehors de leur souverain. D'ailleurs, ce qui confirme notre opinion, c'est que la loi sur l'organisation du ministère n'a pas fait des ministres un corps délibérant, ayant un pouvoir propre, comme un cabinet de régime parlementaire. Elle a voulu que les

(1) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 174 et suiv. Mém. de M^{me} Roland, p. 367.

ministres ne soient présidés que par le roi, elle a prohibé la nomination d'un premier ministre.

§ III. — *Attitude des Ministres vis-à-vis
de l'Assemblée.*

Les ministres cherchent à se créer un point d'appui dans l'Assemblée. Chaque ministre écrit à l'Assemblée pour lui faire part de sa nomination, ou l'annonce verbalement, suivant les circonstances. Les extraits que nous citerons des lettres des ministres feuillants feront connaître quel était leur état d'esprit.

La lettre de Bertrand de Molleville est d'une sécheresse voulue (1) : « J'espère que je n'appellerai jamais en vain le concours de ceux qui aiment véritablement la Patrie et la Constitution, quand ils verront avec quelle exactitude et quelle constance je m'efforcerai de maintenir par tous les moyens qui dépendront de moi l'exécution des lois qui concernent mon département. J'en ai fait le serment et j'y serai inviolablement fidèle » (2).

Ce fut quelques jours après sa nomination, au cours de la séance du 29 novembre 1791, que Dellessart fut amené à faire la déclaration suivante : « Messieurs, ma nomination aux Affaires étrangères est une occasion précieuse pour moi de renouveler, au milieu de l'Assemblée nationale, l'assurance de mon attachement à la Constitution et de lui offrir

(1) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 103.

(2) Lettre lue à la séance du 8 octobre. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 125.

celle de mon zèle et de mes efforts, de mon application constante à faire dans cette nouvelle carrière tout ce qui peut intéresser le bien et la sûreté de l'Etat ». (Vifs applaudissements). (On demande une mention honorable au procès-verbal) (1). Delessart fait preuve de déférence vis-à-vis de l'Assemblée, et sa déclaration diffère de la lettre de Bertrand de Molleville en ce qu'elle a une couleur politique ; il est attaché à la Constitution.

C'est le même esprit qui domine dans la lettre de Cahier de Gerville, lue à la séance du 30 novembre 1791. « Je demande à l'Assemblée nationale sa bienveillance et je la supplie de compter sur mon zèle, ma loyauté, et mon invincible attachement à la Constitution » (Applaudissements) (2).

Narbonne accentue l'esprit des déclarations précédentes. Il va spécialement à l'Assemblée faire sa déclaration de vive voix, au lieu d'écrire une lettre au président ; sa déclaration, qui est très nettement politique, débute par une protestation de respect vis-à-vis de l'Assemblée : « Je ne puis vous offrir qu'un profond respect pour le pouvoir dont vous êtes revêtu pour le peuple que vous représentez, un ferme attachement pour la Constitution que vous avez jurée, un amour courageux pour la liberté et l'égalité, sceau de la Constitution française, pour l'égalité, qui trouve d'ardents adversaires, mais qui ne doit pas avoir de moins ardents défenseurs. (Applaudissements). (On demande l'impression et l'insertion

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXV, p. 437.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXV, p. 455.

au procès-verbal) (1). C'est la première fois que pareille proposition est faite pour un discours ministériel. Dumouriez ne crut pas devoir faire part de sa nomination comme ministre de la Guerre, à l'Assemblée, à laquelle il se rendit à la séance du 13 juin (2). La lettre par laquelle Mourgues annonce sa nomination, est sèche :

« Monsieur le Président,

« Le roi m'a confié l'important emploi du 'ministère de l'Intérieur. Je vous prie de le communiquer à l'Assemblée nationale et de la prier que j'espère que mon zèle et la sévérité de mes principes constitutionnels (Violents murmures à gauche) me concilieront sa confiance.

« J'ai l'honneur d'être, avec respect, etc.

« Signé : MOURGUES » (3).

Terrier-Montciel se borne à une vague formule de politesse, « à assurer l'Assemblée de son dévouement (4). Chambonnas prie le président d'assurer l'Assemblée de son dévouement à la Constitution (5). De même Lajard, ministre de la Guerre, et Beaulieu, ministre des Finances « viennent offrir à l'Assemblée leurs respectueux hommages et l'assurer de leur dévouement à la chose publique » (6). Rien de bien

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXV, p. 633.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 164-165 (13 juin 1792).

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 207 (14 juin 1792).

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 343 (18 juin 1792).

(5) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 379 (19 juin 1792).

(6) Séance du 19 juin 1792. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 379.

saillant ne se trouve dans la lettre de de Joly, qui fera ses efforts « pour mériter l'estime et l'approbation de l'Assemblée nationale » (1).

SECTION II

TENTATIVES POUR ÉTABLIR UN PREMIER MINISTRE

Narbonne, après avoir visité les frontières, avait fait à l'Assemblée un rapport très optimiste sur l'état de nos forces militaires et l'état des places fortes, ce qui lui avait valu une grande popularité. Guidé par les conseils ambitieux de M^{me} de Staël, il demanda un rendez-vous à la reine, et là se passa une scène singulière. Ce rendez-vous lui fut accordé, et il lut à la reine un long mémoire sur l'état politique de la France et sur les difficultés que le roi éprouvait pour rétablir son autorité. La conclusion est qu'il fallait mettre à la tête du Gouvernement un homme assez populaire pour faire sentir son autorité à l'Assemblée, assez ferme pour ne pas redouter qu'elle lui fit perdre la confiance de la Nation, et qui joignît à tous ces avantages une fidélité inébranlable et un dévouement sans borne pour la personne du roi et pour tous ses intérêts. Après avoir trouvé cet homme, le roi et la reine devaient lui témoigner secrètement une confiance entière, le laisser maître de la composition du ministère et de la nomination des fonctionnaires importants. La

(1) Séance du 4 juillet 1792. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 121.

reine, après avoir écouté avec attention la lecture de ce mémoire, fit une objection. « Comment le roi pourrait-il faire un premier ministre sans s'écarter de la Constitution, qui ne lui permet de nommer que les six ministres qu'elle a établis? » Narbonne ne fut pas déconcerté par cette objection; il répondit que le roi pouvait s'entendre avec l'Assemblée et que cela ne ferait pas de difficulté, et il ajouta que c'était lui-même qu'il avait voulu désigner dans son mémoire. La reine lui répondit par un sourire de pitié et lui demanda « s'il était fou ». Narbonne épuisa en vain toute son éloquence pour convaincre Sa Majesté qu'elle ne lui rendait pas justice; il se jeta à ses genoux, fondant en larmes, et la supplia de juger avec indulgence une démarche que son zèle ardent pour le service du roi lui avait seule suggérée. La reine instruisait, le lendemain de cette scène, le ministre de la Marine (1).

Le témoignage de Bertrand de Molleville est confirmé, pour le fond, par celui de Viennot-Vaublanc, qui, après avoir fait l'éloge des brillantes qualités politiques de Narbonne, ajoute : « Malheureusement, il avait laissé prendre sur lui une trop grande influence à M^{me} de Staël, qui voyant tout avec passion, voulait faire de M. Narbonne un premier ministre, afin d'être avec lui maîtresse des affaires ». (2). Une campagne de presse avait été entreprise dans ce but. Viennot-Vaublanc signale

(1) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 124-125-126.

(2) Mém. de Viennot-Vaublanc, p. 188.

un article du « Journal de Paris », œuvre de M^{me} de Staël, qui demandait un premier ministre (1).

Ce rôle de premier ministre, que voulait jouer Narbonne, fut rempli quelques jours par Dumouriez. Il était venu en aide au roi pour lui permettre de renvoyer les ministres girondins. En conséquence, il avait été chargé de chercher d'autres ministres pour remplacer Servan, Clavière et Roland. Il avait fait agréer ses choix de Naillac et Mourgues, et enfin il avait mis comme condition que Louis XVI suivrait une politique nouvelle et sanctionnerait le décret contre les prêtres réfractaires et le décret portant formation d'un camp de vingt mille hommes autour de Paris. Si Dumouriez avait pu obtenir la sanction, il est certain qu'il aurait eu dans le gouvernement une part prépondérante. Mais Louis XVI, après avoir promis la sanction, revint sur sa décision et Dumouriez démissionna.

SECTION III

L'HOMOGÉNÉITÉ MINISTÉRIELLE

§ I. — *Premier ministre feuillant.*

Lors de la mise en vigueur de la Constitution, Louis XVI ne songea point, pour faire face à la

(1) L'ouvrage de Viennot-Vaublanc n'indiquant pas une date même approximative de la publication de cet article, il n'a pas été possible de le trouver.

situation nouvelle qui lui était créée, à choisir un nouveau ministère. Il garda ses anciens ministres, tous nommés à des dates et dans des circonstances bien différentes. C'étaient, par ordre d'ancienneté :

1° De Montmorin, nommé aux Affaires étrangères le 16 juillet 1789. Il avait été nommé pour la première fois au ministère, le 17 février 1787. Il avait dû quitter le pouvoir, le 16 juillet 1789, lorsque Louis XVI avait appelé aux affaires le baron de Breteuil. L'Assemblée constituante avait demandé et obtenu son rappel (1);

2° Duportail, nommé à la Guerre le 16 novembre 1790, et Duport-Dutertre, nommé à la Justice le 21 novembre 1790. Ces deux ministres avaient remplacé : le premier, Latour-du-Pin, le second, Champion de Cicé, qui avaient dû se retirer à la suite de désordres (2);

3° Delessart, nommé à l'Intérieur, le 25 janvier 1791, après avoir été quelque temps contrôleur général des finances;

4° Thevenard, nommé à la Marine, le 17 mai 1791;

5° Tarbé, nommé aux Finances, le 21 mai 1791.

Il était difficile à des ministres nommés à des dates aussi éloignées, et dans des circonstances aussi différentes, de s'entendre sur un programme commun, politique ou économique. Ce qui augmentait la confusion, c'est que certains ministres avaient l'intention de démissionner. De fait, le ministère ne

(1) Voir 1^{re} Partie, Chap. III, p. 40 et suiv.

(2) Voir 1^{re} Partie, Chap. III, p. 43 et suiv.

fut complètement réorganisé qu'après la nomination de Narbonne, le 7 décembre 1791, c'est-à-dire deux mois environ après l'ouverture de la session de l'Assemblée.

Il y avait eu pendant ces deux mois quatre changements de portefeuille : Bertrand de Molleville avait été nommé à la Marine le 6 octobre 1791 ; Delessart était passé aux Affaires étrangères le 20 novembre 1791 ; Cahier-Gerville avait été nommé à l'Intérieur le 29 novembre 1791 ; enfin, Narbonne avait été nommé à la Guerre le 7 octobre 1791. Ces divers remaniements achèvent de donner un caractère disparate au premier ministère feuillant. Les divergences s'accroissent, car il n'y a pas de premier ministre ayant une autorité sur ses collègues.

L'existence de ce ministère est remplie par une lutte acharnée entre Bertrand de Molleville et Narbonne. Le premier, dans ses Mémoires, nous a laissé un long récit de toutes ces querelles. Le jour de l'installation de Narbonne au conseil « les ministres l'instruisirent, en présence du roi, de la résolution qu'ils avaient prise de ne point communiquer avec les comités et de correspondre directement avec l'Assemblée, selon la Constitution. Les motifs de cette résolution lui parurent fort sages et il promit de s'y conformer... Le lendemain, il alla au comité de la Guerre, sans en avoir prévenu le roi, ni ses collègues ; il leur en donna comme raison que cela populariserait les ministres et les rendrait plus utiles au roi » (1). Ce n'est pas ici le lieu de donner une

(1) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 118.

appréciation sur le bien fondé de la mesure prise par Narbonne, ce serait d'ailleurs fort difficile, mais on doit noter qu'il s'écarte de la ligne de conduite arrêtée par ses collègues. Après, ce sera au tour de Bertrand de Molleville d'être un dissident, car plus tard tous ses collègues, sauf lui, se mirent à correspondre directement avec les comités (1).

Narbonne avait des fonds à demander à l'Assemblée pour faire un envoi de troupes à Saint-Domingue ; « il n'en parla ni au conseil ni à ses collègues » et dans son travail particulier avec le roi « lui proposa de faire en son nom la demande à l'Assemblée » (2). Ce fut bientôt une guerre ouverte entre les ministres. Ils avaient résolu d'acheter, au moyen des fonds secrets, le silence de certains journalistes qui faisaient une campagne de presse acharnée contre le gouvernement. Narbonne fut chargé de traiter avec Brissot, rédacteur du *Patriote français* et Condorcet, rédacteur de la *Chronique de Paris*. « Il en résulta, nous dit Bertrand de Molleville, que ces deux journalistes portèrent aux nues M. de Narbonne et poursuivirent avec plus d'acharnement M. Delessart et moi » (3). Les ministres en arrivèrent à ne plus dissimuler l'aversion qu'ils éprouvaient l'un pour l'autre. Le 4 mars 1792, Brissot écrivait dans son journal : « la division existe réellement entre le ministre de la Guerre et celui de la Marine, en ce que le premier, dont l'attachement à

(1) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 122.

(2) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 126.

(3) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 122.

la Constitution est bien connu, emploie tous ses moyens à la faire exécuter et réussir, tandis que le second l'exécute de façon à ce qu'on croie qu'elle ne peut l'être ». Sommé devant ses collègues de donner des explications, Narbonne répondit : « Je ne puis dissimuler que le fait énoncé est exact, Je ne puis le démentir » (1).

Quel fut le résultat de ces discordes ? C'est que l'Assemblée voyant « tous les ministres discrédités par leur conduite disparate et le peu d'accord qui régnait entre eux, devenait de jour en jour plus entreprenante » (2) et que Louis XVI et les autres ministres furent obligés de demander la démission du ministre de la Guerre et de celui de la Marine (3).

§ II. — *Ministère Girondin.*

A la formation d'un ministère girondin, on put espérer que désormais les ministres allaient pouvoir vivre en bonne intelligence et ne pas se laisser aller aux discordes qui avaient causé la perte de leurs prédécesseurs. Le ministère avait été reconstitué en une quinzaine de jours, du 9 mars 1792, date de l'entrée de Degraive au ministère de la Guerre, au 23 mars, époque à laquelle Roland et Clavière avaient pris le ministère.

Au début, les ministres vivaient en bonne intelligence : ils avaient convenu de dîner chez l'un d'eux

(1) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 252.

(2) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 238.

(3) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 263.

à tour de rôle, les trois jours de chaque semaine où devait se tenir le conseil. Ces réunions périodiques avaient un double but, d'abord de resserrer l'intimité entre les membres du ministère, et puis de pouvoir parler librement des affaires. Chaque ministre apportait là son portefeuille et l'on discutait les affaires qui devaient venir en délibération au Conseil présidé par le roi. Cette mesure était excellente ; après avoir délibéré entre eux, les ministres se formaient une opinion commune qu'ils exposaient au Conseil, et ils évitaient toute scène orageuse, toute discussion trop vive devant Louis XVI. Le roi aussi n'était pas témoin des dissensions qui pouvaient exister entre ses ministres. Malheureusement, cette entente, cette bonne harmonie entre les ministres, nous dit Dumouriez, durèrent à peu près un mois (1).

La désunion ne devait pas tarder à éclater ; à l'instigation de sa femme, Roland émit la prétention d'inviter ses amis politiques à assister aux dîners ministériels. C'était un moyen de leur faire connaître les affaires et de leur permettre, en les mettant ainsi au courant, d'exercer une influence prépondérante sur le Gouvernement. Lacoste et Dumouriez, après s'être opposés à cette innovation, cessèrent d'apporter leur portefeuille, puisque la réunion cessait d'être privée (2). Deux partis s'étaient formés au sein du ministère : Dumouriez, Degraive et Lacoste s'étaient mis d'accord pour repousser l'ingérence de

(1) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 174, et Mém. de M^{me} Roland, p. 367.

(2) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 174.

l'Assemblée dans les affaires, et s'étaient rapprochés du roi. Roland et Clavière suivaient aveuglément l'impulsion de l'Assemblée, et se faisaient les surveillants de Louis XVI au bénéfice de la politique de la Gironde (1).

Cette divergence de vues avait été l'occasion « de quelques altercations » quand la démission de Degrave et son remplacement par Servan, le 9 mai 1792, allait accentuer la division, car Servan se rangea du côté de Roland et de Clavière.

L'équilibre se trouvait rompu, car Duranthon paraît avoir eu une physionomie très effacée. Roland et ses amis ne devaient plus^e garder de mesure, ils avaient des fonds secrets et les employèrent à balancer l'influence de la Cour et de la Liste civile par des instructions populaires répandues à foison (2). L'une d'elles, le *Thermomètre*, « rendait compte de toutes les affaires portées au Conseil, de manière à dépopulariser ses deux collègues et surtout le roi » (3). Deux incidents n'allaient pas tarder à éclater, qui allaient mettre au comble l'animosité existant entre les ministres.

A l'un des dîners du vendredi, car les ministres n'avaient pas encore rompu publiquement, Guadet lut une lettre fort insolente et fort dure, que les six ministres étaient censés écrire à Louis XVI. Il s'agissait de le forcer à renvoyer son confesseur, qui était un prêtre non assermenté, et à le remplacer par un

(1) Mém. de Ferrières, t. III, p. 86.

(2) Vie de M^{me} Roland par Dauban, p. CXIII.

(3) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 244.

membre du clergé constitutionnel. Dumouriez et Lacoste refusèrent énergiquement de signer cette lettre ; Duranthon la déclara tout au moins inutile. Guadet fut furieux et la scène devint très vive, car les Girondins présents à l'entretien voulaient bien retirer la lettre, mais en écrire une autre. Dumouriez déclara que jamais il ne souffrirait que l'on écrivît au nom du Conseil, au roi, une lettre sur les affaires de sa conscience, qui ne regardaient que lui ; que signer une telle lettre serait illégal, car la conscience du roi ne ressortissait d'aucun département ministériel. La lettre, devant cette opposition, ne put être écrite. Le lendemain, les feuilles girondines accusèrent Dumouriez et Lacoste de se faire les complices volontaires de la politique contre-révolutionnaire de Louis XVI (1).

Un incident très vif fut occasionné par Servan, qui, sans avoir consulté le roi ni ses collègues, écrivit au président de l'Assemblée pour lui proposer un décret ordonnant la formation d'un camp de 20.000 hommes autour de Paris. Le prétexte donné était de former une armée de réserve entre les troupes qui se trouvaient sur la frontière et la capitale ; en réalité, et l'événement le prouva, il s'agissait d'amener à Paris des éléments révolutionnaires pour exercer une pression sur Louis XVI. Cette démarche fut la cause d'une scène d'une rare violence au sein du Conseil. Interpellé par Dumouriez, Servan dut avouer qu'il n'avait ni pris les ordres du roi ni con-

(1) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 251 et 257. Voir aussi Mém. de Ferrières, t. III, p. 86.

sulté ses collègues, alléguant que c'était comme particulier et non comme ministre qu'il avait écrit. « Si c'était comme particulier, lui objecta Dumouriez, pourquoi avez-vous joint à votre signature le titre de ministre de la Guerre ? » L'observation était sans réplique. « Alors, la dispute devint si vive que sans la présence du roi, le Conseil eût fini d'une façon sanglante » (1).

Au reste, la bonne harmonie n'existait pas entre les trois ministres girondins. M^{me} Roland nous le fait entendre dans deux passages de ses Mémoires : « Irascible par tempérament, il (Clavière) devait se heurter avec Roland » (2).

§ III. — *Second ministère feillant.*

Le second ministère feillant, formé après le renvoi de Roland, de Servan et de Clavière, avait un programme commun : faire accepter au roi la sanction des décrets de l'Assemblée relatifs à la formation d'un camp de 20.000 volontaires et aux prêtres réfractaires. Louis XVI s'obstina dans son refus et deux ministres se retirèrent (3).

Un autre exemple d'homogénéité et d'unité de vue, cette fois purement négatif, fut donné par les ministres à la séance du 10 juillet 1792, quand ils déclarèrent qu'ils avaient été unanimes à remettre

(1) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 269.

(2) Mém. de M^{me} Roland, p. 242, voir aussi p. 374.

(3) Pour les détails, voir plus loin : la Section, Crises ministérielles.

leur démission au roi (1). Sur les instances de Louis XVI, ils consentirent à continuer à s'occuper des affaires. Mais l'existence du ministère jusqu'au 10 août n'offre plus aucune espèce d'intérêt.

SECTION IV

LES CRISES MINISTÉRIELLES

La Constitution prévoyait deux modes de cessation des fonctions ministérielles, explicitement la révocation, et implicitement la démission qui, volontaire ou forcée, est le moyen normal pour les ministres de quitter le pouvoir dans les pays constitutionnels. Nous aurons aussi à nous occuper de la situation anormale créée par la mise en accusation de Delessart.

§ I. — *Révocation des ministres.*

Lous XVI a révoqué trois ministres : Roland, Servan et Clavière. Nous avons vu à la suite de quels incidents le roi a été amené à exercer cette prérogative constitutionnelle. Remarquons ici simplement que cette révocation était collective, que les ministres s'étaient appliqués à se faire révoquer en même temps, ce qui implique de leur part la mise en œuvre d'une certaine solidarité ministérielle.

§ II. — *Démission des ministres.*

Les démissions ministérielles ont des causes

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 305.

diverses souvent très complexes, et sur lesquelles les contemporains ne sont pas toujours bien d'accord. Nous examinerons successivement celles sur lesquelles nous avons des renseignements.

La première en date est celle du ministre de la Marine Thévenard ; le motif de sa retraite est double, il voyait « son département se désorganiser entre ses mains » (1), et d'autre part il s'était trouvé en difficulté avec l'Assemblée précédente (2) et ne se souciait pas de conserver le pouvoir. « Vous verrez, disait-il à son successeur en lui remettant les services, ce n'est pas la mer à boire ; il n'y a que les tracasseries de l'Assemblée ; c'est une guerre de plume, vous vous en tirerez mieux que moi. J'en étais malade » (3).

La démission de Montmorin aux Affaires étrangères est de causes plus complexes. Il annonça sa démission à l'Assemblée à la séance du 30 octobre, déclarant qu'il cherchait depuis le mois d'avril à donner sa démission (4). « Il n'ignorait pas la haine que lui portaient Brissot et Condorcet. Il n'était pas non plus aimé des purs royalistes, qui ne lui pardonnaient point ses liaisons avec Necker et son opiniâtreté à garder le ministère dans un temps où, selon eux, les véritables amis du monarque et de la monarchie ne devaient prendre aucune part à la

(1) Mém. de Clermont, t. III, p. 304.

(2) L'Assemblée législative se réunit le 5 octobre et la nomination de B. de Molleville, comme ministre de la Marine, est du 7 octobre 1791.

(3) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 404.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXIV, p. 555.

Constitution qui avait renversé le trône et l'autel » (1). Il est intéressant de constater que le parti politique qui n'a pas la majorité est assez puissant pour forcer le ministre à démissionner; mais cette hostilité n'est pas la seule cause de sa retraite; il faudrait aussi y joindre, d'après Clermont-Gallerande (2), les inquiétudes que lui inspiraient la situation extérieure, certains froissements avec l'Assemblée, qui l'avaient contraint à révoquer malgré lui certains agents diplomatiques, à la suite de la publication des réponses des puissances étrangères à la notification que le roi leur avait faite de la Constitution. Une scène, que rapporte Mallet du Pan dans ses Mémoires, ne fut peut-être pas étrangère à sa détermination de quitter les affaires : de concert avec Malouet, il avait proposé au roi Louis XVI la combinaison suivante : aller à l'Assemblée, lire les pièces diplomatiques établissant que certaines puissances étrangères ne le considéraient pas comme libre, et qu'en conséquence, pour bien faire constater cette liberté, il demandait à résider à Fontainebleau ou à Compiègne, avec sa garde propre. Ces mesures auraient été complétées par un remaniement complet du ministère. Ce plan était légal, mais fort dangereux. « M. de Montmorin a insisté trois fois, il s'est jeté aux genoux de la reine : tout a été inutile. On s'est effrayé des conséquences et de la crainte d'une révolution » (3).

(1) Mém. de Ferrières, t. III, p. 38.

(2) Mém. de Clermont, t. III, p. 306 à 308.

(3) Mém. et corresp. de Mallet du Pan, t. I, p. 248, cité en note p. 13 dans les Mémoires de Malouet, t. II, p. 199.

Telles sont les différentes causes auxquelles les contemporains ont attribué la démission du ministre des Affaires étrangères. Quelle a été la cause déterminante, il est difficile de pouvoir l'indiquer avec certitude. Sous l'influence des attaques de partis, des menaces de complications extérieures, du peu de confiance que lui témoignait la famille royale, il est bien permis de penser qu'un immense découragement s'est emparé de lui. Il a jugé, avec son expérience des affaires, que la situation était désormais sans issue, et il a voulu se retirer avant que n'éclatât la crise avant-coureur de la catastrophe finale.

La démission de Montmorin fut suivie de celle de Duportail, le ministre de la Guerre qui, du 29 octobre au 22 novembre, avait été l'objet de dix dénonciations à la tribune de l'Assemblée législative (1). Depuis un certain temps déjà, il avait envie de se retirer; le soin de chercher un successeur le déterminait à rester quelque temps encore (2). A la séance du 2 décembre, il déclara : « Je crois devoir avertir l'Assemblée que diverses circonstances m'obligeant de renoncer à l'espoir d'être désormais utile à ma patrie dans l'emploi du ministère de la Guerre, j'ai prié Sa Majesté de me permettre de le remettre entre ses mains et que Sa Majesté m'a donné cette permission » (3). Cette fois, la cause de la démission

(1) Voir le détail et les circonstances qui les accompagnent dans le Chap. V de la 2^e partie.

(2) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 114.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXV, p. 507.

de Duportail n'est pas douteuse, il se retire à cause de l'attitude de l'Assemblée à son égard.

Les circonstances qui accompagnent les trois démissions que nous venons d'étudier, nous montrent que la retraite de Thevenard, de Montmorin et de Duportail, a été un acte individuel. La double démission de Narbonne à la Guerre, et de Bertrand de Molleville à la Marine, offre cette particularité qu'elle met en jeu une certaine solidarité ministérielle, car la retraite du second est la conséquence de la retraite du premier. Leur abandon mutuel du pouvoir, il faut aussi le remarquer, ne fut point volontaire, car ils durent résigner leurs fonctions sous la pression de leurs collègues.

Voici à la suite de quelles circonstances : Narbonne s'était fait écrire par les généraux Lafayette, Luckner et Rochambeau, une lettre qu'il rendit publique et dans laquelle ces officiers le suppliaient de ne pas quitter le ministère à un moment où il pouvait rendre de si grands services à son pays, ajoutant que dans l'état actuel des choses, son départ serait une calamité publique. Cette lettre était une critique de la conduite de ses collègues. Elle irrita et indigna profondément ces derniers, qui furent unanimes à déclarer « qu'aucun d'eux ne pouvait voir M. de Narbonne et encore moins siéger au conseil avec lui » (1). Narbonne, devant une telle opposition, n'ayant d'ailleurs pas l'appui du roi, dut démissionner. Mais il entraîna dans sa chute son adversaire Bertrand de Molleville. « Comme la disgrâce de

(1) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 262.

M. de Narbonne, à la suite d'une querelle à laquelle son zèle pour la Constitution paraissait avoir donné lieu, pouvait être envisagée sous un jour peu favorable au roi et à son Conseil; pour discuter à fond tous les moyens de prévenir cet inconvénient, et ma démission fut généralement regardée comme le plus avantageux de tous » (1). Bertrand de Molleville se rendit à l'avis de ses collègues et quitta le ministère quelques jours plus tard.

Cette double démission précédait une crise politique qui allait se terminer par la dissolution complète du ministère. Les divisions qui avaient marqué son passage aux affaires, l'avaient complètement discrédité. Bertrand de Molleville avait eu de la peine à échapper à une mise en accusation. Delessart avait été moins heureux (2). Leur exemple avait excité les craintes des ministres. Ils jugèrent que la situation n'était plus tenable pour eux. Louis XVI voulait tenter l'expérience d'un ministère agréable à la Gironde. Pour lui faciliter la tâche, Cahier de Gerville et Duport-Dutertre, qui lui avaient conseillé cette solution, démissionnèrent. Leur exemple fut suivi par Tarbé, qui cependant « aurait pu garder sa place sans mécontenter aucun parti » (3). Nous trouvons ici un exemple de la solidarité ministérielle, telle qu'elle se pratique dans les gouvernements parle-

(1) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 263.

(2) La demande de mise en accusation de B. de Molleville avait été repoussée le 1^{er} février 1792. Delessart fut mis en accusation le 10 mars. Pour les détails, voir le Chap. V de la 2^e partie.

(3) Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 287. Les détails qui précèdent sont tirés des pages 280-288 du même ouvrage.

mentaires. Le ministère tout entier (ou plus exactement les ministres en place) démissionnent pour une cause politique, pour permettre au chef de l'État de former un ministère qui suive une ligne politique différente de la leur. Et si l'on réfléchit quel était l'esprit de la Constitution, qui prévoyait des ministres agissant isolément, qui en faisait des fonctionnaires uniquement soumis au roi, on voit combien en peu de temps l'institution a été détournée de son véritable but et faussée. Le ministère tend (et cette tendance sera fortifiée par la nomination du ministère girondin) à devenir un cabinet parlementaire, forme de gouvernement que les Constituants avaient soigneusement exclue.

Nous n'avons que très peu de choses à dire sur la retraite de Degrave, qui se retira à la suite de l'échec de Biron, près de Mons, et du massacre de Théobald Dillon par ses propres troupes, auprès de Tournai. « Doux, aimable, d'une santé faible, qui répondait mal à son zèle, il trouvait dès les premiers jours la fatigue d'un ministère aussi surchargé de détails au-dessus de ses forces » (1). La guerre qui venait d'être déclarée, contribuait à faire de ce ministère un fardeau écrasant. Donc, cette démission est normale : Degrave cède sa place à un ministre plus actif et plus vigoureux.

La démission de Dumouriez, le 15 juin, est très importante, d'abord parce qu'elle a une cause politique et ensuite parce qu'elle met en jeu la solidarité ministérielle. Dumouriez, nous l'avons dit, était venu

(1) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 242.

en aide au roi, contre ses collègues girondins, avait aidé Louis XVI à s'en débarrasser, s'était occupé de leur trouver des successeurs. Il est certain qu'en secondant le roi contre Roland, Servan et Clavière, Dumouriez fit un acte honorable et constitutionnel; eut-il raison d'exiger comme condition de son concours, que Louis XVI retirât les vetos portés contre le décret ordonnant la formation d'un camp de 20.000 volontaires et le décret contre les prêtres réfractaires ? C'est là une question d'opportunité sur laquelle il est bien difficile de se prononcer aujourd'hui. Le premier décret paraît toutefois bien dangereux. Cependant, si Dumouriez pensait que le veto créerait un conflit terrible avec l'Assemblée législative, mécontenterait l'opinion publique et ôterait toute force aux défenseurs du trône, il eut raison d'insister. Louis XVI, après avoir donné son consentement, eut tort de retirer sa promesse. Dumouriez et ses collègues ne voulurent pas se charger d'un rôle ne convenant pas à des ministres constitutionnels responsables et chargés de la confiance d'une nation libre ». Les quatre ministres présents donnèrent leur adhésion à cette manière de voir (1) et décidèrent de donner leur démission à Louis XVI (2).

(1) Rappelons que les Finances n'avaient point de titulaire et que M. de Naillac n'avait pas encore rejoint son poste.

(2) Voir Mém. de Dumouriez, t. II, p. 276-280 et 294-296, et Mém. de Ferrières, t. III, p. 96 et seq. — Nous suivons ici les Mémoires de Dumouriez. Bertrand de Molleville donne, t. II, p. 35 et suiv., *op. cit.*, une version complètement différente de l'incident. Il dit avoir reçu de Louis XVI un billet ainsi conçu : « Concevez-vous que cet homme qui m'a fait renvoyer des ministres qui voulaient me forcer à la Sanction veuille m'y forcer deux jours après et me quitter

Le 15 au matin, les ministres se rendirent chez le roi. Duranthon, prenant la parole au nom de ses collègues, lui représenta, « avec respect et même avec tendresse, qu'il était impossible à un ministre de contresigner la lettre annonçant le double veto au président de l'Assemblée, et, qu'en conséquence, il fallait offrir leur démission. Le roi répondit, « avec un air très sombre » : « J'accepte votre démission. J'y pourvoirai ». Dumouriez et Mourgues donnèrent leur démission par écrit. Duranthon et Lacoste la donnèrent de vive voix. Devant les instances du roi, qui ne parvenait pas à leur trouver de successeurs, ils consentirent à rester, et Duranthon contresigna la fameuse lettre (1).

§ III. — *Suites d'une mise en accusation.*

Quand Delessart fut mis en accusation à la séance du 10 mars et envoyé pour être jugé par la Haute-Cour nationale, Louis XVI songea à conserver son ministre et à charger Dumouriez de faire l'intérim des Affaires étrangères. Ce dernier fit ressortir au roi les inconvénients d'une telle résolution. Un mi-

parce que je m'y refuse ». Où se trouve la vérité en présence de deux affirmations aussi contradictoires. Nous croyons devoir accorder la préférence au témoignage de Dumouriez, car sa conduite subséquente et surtout celle de ses collègues indiquent clairement qu'ils avaient reçu des promesses de Louis XVI relativement à la Sanction. Sans cela ils n'auraient pas été d'accord pour démissionner et refuser de contresigner la lettre du roi qui prétendait s'obstiner dans son veto. Notre opinion paraît d'ailleurs avoir été généralement admise par les historiens. Voir notamment THIERS, *Histoire de la Révolution française*, t. II, p. 74.

(1) Mém. de Dumouriez, t. II, p. 299-300.

nistre des Affaires étrangères par intérim, n'ayant qu'un exercice précaire du pouvoir, serait sans autorité pour traiter avec les puissances, et sa nomination serait une source de conflits avec l'Assemblée. Le roi se rendit à ces raisons et Dumouriez devint titulaire du portefeuille. Les documents contemporains ne nous apprennent pas si Delessart fut révoqué ou si, ce qui est plus probable, il donna de lui-même sa démission (1).

(1) Rappelons que les derniers ministres feuillants furent révoqués par l'Assemblée lors de la déchéance du roi.

CHAPITRE IV

Le gouvernement, les autorités administratives et les fonctionnaires.

SECTION I

LE GOUVERNEMENT ET LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES

Les municipalités étaient légalement subordonnées aux directoires de district, ceux-ci aux directoires de départements, ces derniers au pouvoir exécutif, mais cette subordination n'était pas effective. Dans beaucoup de lieux, les conflits existaient entre les municipalités et les directoires. Il est vrai que le roi pouvait donner des ordres aux directoires et ceux-ci aux municipalités. Mais c'était à ces dernières seules qu'il appartenait de réprimer le désordre en réquisitionnant la force publique. Si elles négligeaient leur devoir, la seule sanction légale était une dénonciation au directoire, qui avait le droit de suspendre les officiers municipaux, sauf appel au roi et à l'Assemblée. En attendant cette sanction toute platonique, l'anarchie restait maîtresse du terrain. Jusqu'en 1791, Paris avait joui d'un calme relatif. La Rochefoucauld, président

du directoire du département, Bailly, maire de Paris, et Lafayette étaient d'accord sur la ligne de conduite à suivre, ce qui corrigeait dans une certaine mesure les vices de l'organisation. Mais dans d'autres départements il n'en avait pas été ainsi, et déjà sous la Constituante ces conflits avaient occasionné des troubles sérieux dans plusieurs départements.

Il serait trop long d'entrer dans le détail de ces conflits; une étude complète nécessiterait un volume (1). Nous prendrons simplement, comme exemple, pour faire la critique de la loi, l'attitude des autorités administratives à Paris. Cette seule étude nous permettra de mieux pénétrer les vices du système : conflit entre les différentes administrations et manque de subordination au pouvoir exécutif suprême.

En face d'un directoire où siégeaient La Rochefoucauld, Talleyrand, Beaumetz, Demeunier, tous résolument constitutionnels et dévoués au roi, la municipalité, dirigée par Petion, Danton, Manuel, était composée de Girondins et de Jacobins. La garde nationale s'était trouvée désorganisée par le départ de Lafayette. Telle était la situation des administrations départementales et communales quand éclata la journée du 20 juin.

Dès le 16 juin, les documents officiels en font foi, le mouvement était prévu, préparé, annoncé. Le

(1) Voir par exemple : Les procès-verbaux du Directoire du district d'Ernée dans la Mayenne, publiés par P. Robiquet. *Revue historique*, t. LVI, p. 91 et suiv. Le rapport de Gallois et de Gensonné, déjà cité. TAINE, *la Conquête Jacobine*.

directoire du département de Paris avait pris un arrêté, qui avait été publié, enjoignant à la municipalité « d'empêcher tout rassemblement qui pourrait blesser la loi, et de faire toutes les dispositions de force publique qui sont nécessaires pour contenir et réprimer les perturbateurs du repos public » (1), et recommandant à la garde nationale de se tenir prête à parer à tout évènement. L'arrêté du directoire du département avait été transmis à l'Assemblée par le ministre de l'Intérieur. Un député en avait demandé la lecture, car, disait-il, — « personne n'ignore que le jour de demain est indiqué par les ennemis de l'ordre..... Si les mesures qui ont été prises ne sont pas suffisantes pour prévenir les désordres qu'on nous prépare, l'Assemblée pourra en prendre d'autres » (2). L'Assemblée ayant ordonné la lecture de cet arrêté, malgré l'opposition de Vergniaud (3), les faits ne pouvaient échapper à la vigilance de la municipalité.

Le lendemain, Rœderer se rendait d'urgence à l'Assemblée, était admis à l'instant et annonçait la formation d'un rassemblement extraordinaire, sur lequel le ministre de l'Intérieur venait d'attirer à nouveau l'attention. L'attitude du directoire fut correcte. Voici ce que déclara le procureur-syndic : « Vous connaissez, Messieurs, l'arrêté que le directoire a cru devoir prendre hier..... nous n'avons eu qu'à en recommander de nouveau l'exécution à la

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 401.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 400.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 401.

municipalité » (1). Le maire, de connivence avec les organisateurs, ne fit rien pour enrayer le désordre. Les Tuileries furent forcées, le roi outragé, la loi violée, sans que la municipalité parût s'en inquiéter. Petion déclara, dans son rapport imprimé et distribué, « que le spectacle était beau, que les propriétés étaient respectées, qu'en conséquence il se rendit à la mairie plein de calme et de sécurité » (2): Il ne parut au château que plus de deux heures après le moment où la porte royale a été forcée et où l'attroupement s'était répandu dans les cours et dans les appartements.

Le procureur de la commune n'avait rien fait pour mettre à exécution l'arrêté pris par le directoire du département. Enfin, d'autres officiers municipaux étaient accusés « d'avoir changé ou levé la consigne du poste qui défendait l'entrée du Carrousel par le guichet neuf, et d'avoir ainsi facilité l'invasion de l'attroupement dans la place du Carrousel, d'où il a forcé l'entrée du Château ». En conséquence, le directoire, le procureur-syndic ayant été entendu, rendit l'arrêté suivant : « Le maire de Paris et le procureur de la commune sont suspendus provisoirement de leurs fonctions » (3).

Louis XVI confirma la suspension : « Considérant que le chef suprême de l'administration est strictement obligé de maintenir la subordination des

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 432.

(2) Paroles visées par l'arrêté de suspension du Directoire. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 220, et la proclamation du roi approuvant le Directoire, id., p. 389.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 228.

pouvoirs constitués et de maintenir l'observation des lois dont il a juré l'exécution » (1). Mais cette suspension fut levée par l'Assemblée. La municipalité sortit triomphante de son conflit avec la royauté, et les ennemis de la Constitution purent à leur gré préparer le 10 août et la ruine de la royauté.

§ II. — *Le Gouvernement et les fonctionnaires.*

Il n'y a pas à se le dissimuler, les fonctionnaires ne sont pas dévoués au Gouvernement : les uns émigrent, les autres ne songent qu'à dénoncer leurs ministres à la tribune de l'Assemblée ; la subordination hiérarchique n'existe plus.

A la séance du 19 octobre 1791, Hérault-Séchelles lit une lettre de trois militaires demandant à exposer leurs griefs contre leurs supérieurs. Un membre propose « que les sous-officiers et soldats ne puissent se présenter à l'Assemblée qu'en justifiant d'un congé de leurs supérieurs » (Murmures) (2). Cet amendement ne fut pas pris en considération et les dénonciations continuèrent contre les officiers et les ministres.

A la séance du 28 novembre, Isnard appuie une pétition du sieur J.-B. Southon, directeur de la Monnaie de Pau, se plaignant d'avoir reçu l'ordre du ministre des Finances de rejoindre son poste avant le 25 novembre, sous peine de destitution. « Si M. Southon est encore à Paris, c'est, il faut bien le

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 289.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 281.

dire, pour travailler à une dénonciation très circonstanciée et très détaillée contre le ministre (Exclamations dans l'Assemblée, applaudissements dans les tribunes), et celui-ci, pour lui répondre, lui ordonne de se retirer. Voilà le fait. Et si les ministres renvoient comme cela et dans leurs départements et à deux cents lieues d'ici les citoyens assez courageux pour faire la guerre aux abus, nous n'aurons plus de dénonciations en forme (Applaudissements dans les tribunes) ».

Cette pétition fut renvoyée aux comités; elle était suspecte. Le plaignant était un professionnel de la dénonciation, les débats l'apprennent. « M. Southon a dénoncé à l'Assemblée constituante son comité des monnaies, il a dénoncé votre commission des monnaies, il a dénoncé le ministre. M. Southon dénoncerait le Père Éternel (Rires et applaudissements). »

L'Administration des monnaies était dans le désordre. « Il y a en ce moment à Paris beaucoup de directeurs des monnaies qui se proposent de circonvenir le comité des monnaies et de lui faire faire des opérations qui leur soient très profitables. J'en suis sûr. Le travail des monnaies est en retard; je dénonce le fait à l'Assemblée » (1).

Les fonctionnaires se liguent pour empêcher toute réforme dans l'administration, qui aurait supprimé les abus et les sinécures de l'ancien régime. C'est ce que met en lumière Bertrand de Molleville à la séance du 19 janvier. « Comment pourrais-je traduire en justice les pétitionnaires de Brest. Je reconnais

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXV, p. 285 et suiv.

parmi eux une multitude de commis de mon département, dont la plupart voient dans l'exécution du décret de l'organisation des ports la perte de leur état, car sur 245 commis qui existaient à Brest, je ne suis autorisé à en conserver que 95. Les 150 à supprimer ne peuvent prolonger leur existence qu'en multipliant les embarras et les dénonciations contre le ministre chargé de l'exécution de la loi qui les supprime. Les autres ports et mes propres bureaux me présentent la même perspective » (1).

Cette hostilité des bureaux contre le ministre n'est pas un fait isolé, il se produisit sous tous les ministères. Au témoignage de M^{me} Roland, « les principes et les habitudes des chefs de bureau rendaient le travail infiniment pénible; il fallait lutter perpétuellement avec ses agents » (2). Enfin, à la séance du 14 juin, le député Dussault déclare : « Servan a purgé ses bureaux des malveillants qui les infestaient » (3).

Il est très difficile, pour ne pas dire impossible, aux ministres d'obtenir l'obéissance de leurs subordonnés. Delacroix constatait, à la séance du 10 novembre : « Le ministre nous a dit quelles gardes nationales seraient bientôt pourvues d'armes; il nous a dit que les commandants et officiers généraux en étaient chargés. Mais n'est-ce pas au ministre à suivre cette exécution? M. Duportail doit savoir se faire obéir. Il doit se faire rendre compte

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVII, p. 510.

(2) *Mém. de M^{me} Roland*, p. 240.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 160.

de l'exécution de ses ordres et dénoncer ceux qui les enfreignent aux tribunaux, au roi ou à l'Assemblée nationale » (1). D'ailleurs, les moyens d'action manquaient aux ministres sur leurs subordonnés. A la séance du 24 juin 1792, l'Assemblée décrète la suspension provisoire de toute destitution de fonctionnaires, jusqu'à ce qu'elle ait fixé le mode d'après lequel cette destitution pourra avoir lieu (2).

Ce décret, qui eût été excellent s'il avait eu pour but de donner aux fonctionnaires publics des garanties contre l'arbitraire ministériel, était un encouragement à l'indiscipline. Les administrateurs des postes avaient « dénoncé les franchises dont jouissent les ennemis de la patrie », et certains journaux avaient annoncé que, par mesure de représailles, le ministre allait les remplacer par des administrateurs agréables à la cour. En prenant cette décision, l'Assemblée entendait les soustraire à la faute qu'ils avaient commise en violant le secret professionnel pour dénoncer leur ministre (3).

La conduite de Lafayette montre à quel point de désorganisation en était arrivée l'armée. Étant en campagne il écrit, le 16 juin, une lettre à l'Assemblée, une lettre pour exprimer, au nom de son armée, ses sentiments envers le roi et la Constitution, et sa désapprobation contre tout ce qui tendait à attaquer l'une et l'autre (4). Il commence par donner son

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 727.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 539.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 530-539.

(4) Lettre lue à la séance du 18 juin. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 335 et suiv.

opinion sur le ministre de la Guerre : « Ce n'est pas en sacrifiant ses trois collègues asservis par leur insignifiance en son pouvoir, que le moins excusable de ces ministres aura consenti dans le Conseil du roi son équivoque et scandaleuse existence ». Puis, il continue en ces termes : « Le sort de la France repose principalement sur ses représentants; la nation attend d'eux son salut; mais, en leur donnant la Constitution, elle leur a montré l'unique route par laquelle ils doivent la sauver ». Protestant ensuite de son inviolable attachement pour la loi jurée, il exposait l'état de la France, qu'il voyait placée entre deux sortes d'ennemis, ceux du dehors et ceux du dedans; il fallait détruire les uns et les autres. Suivaient d'autres conseils, dont voici le plus important et le dernier : « Que le régime des clubs, anéanti par vous, fasse place au règne de la loi; leur usurpation à l'exercice ferme des autorités constituées, leurs maximes désordonnées aux vrais principes de la liberté » (1). Cette lettre toute entière fut écoutée dans un profond silence. Dans la discussion qui suivit une demande d'impression et d'envoi à l'armée et aux départements, on vit bien que cette lettre était considérée par la fraction gauche de l'Assemblée comme une provocation à un coup d'état. « Lorsqu'un simple citoyen vous adresse une pétition ou vous offre un conseil, vous devez l'entendre, c'est une justice que la Constitution lui assure... Je vous le demande, qu'est-ce que les con-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 331.

seils d'un général d'armée, si ce ne sont pas des lois? » (1).

Sur ces entrefaites se produisirent les événements du 20 juin. Lafayette avait été indigné en apprenant ce qui s'était passé au château; plusieurs de ses régiments avaient envoyé à l'Assemblée des adresses où ils faisaient éclater leur indignation. Il les interrompit par un ordre du jour dans lequel il promettait d'exprimer, lui-même et en personne, les sentiments de l'armée. Il résolut de venir répéter au Corps législatif ce qu'il lui avait écrit le 16 juin; il s'entendit avec Luckner et prit ses dispositions pour que son absence ne compromît point la sûreté des armées françaises. Il se rendit à Paris le 28 juin, alla à l'Assemblée, où il fut accueilli par les applaudissements réitérés d'une grande partie de l'Assemblée et des tribunes (2). Après avoir exposé les motifs qui l'amenaient, « il supplia l'Assemblée, en son nom et au nom de tous les honnêtes gens du royaume, de prendre des mesures efficaces pour faire respecter les autorités constituées, principalement celle de l'Assemblée et celle du roi, et de donner à l'armée l'assurance que la Constitution ne subira aucune atteinte dans l'intérieur, tandis que les braves français prodiguent leur sang pour la défense des frontières » (3). Guadet demanda, en présence de cette attitude, que l'on questionnât le ministre de la Guerre sur la question de savoir si

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 341.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 563.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 563.

M. Lafayette avait un congé, mais cette proposition fut repoussée à la majorité de 339 voix contre 234 voix (1).

A la séance du 8 août, l'Assemblée refusait également de mettre Lafayette en accusation.

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 334.

CHAPITRE V

Rapports entre l'Assemblée et le Pouvoir exécutif.

SECTION I

RAPPORTS ENTRE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE ET LE ROI

§ I. — *L'Assemblée législative. — Sa composition, son esprit.*

L'Assemblée législative différait complètement de sa devancière : celle-ci, formée des États Généraux élus pour accomplir une grande révolution et réorganiser le royaume sur des bases nouvelles, avait le pouvoir constituant, était par là maîtresse de ses actions et des destinées du pays. L'Assemblée législative était le produit de la volonté de la Constituante, elle avait été élue pour faire fonctionner la

nouvelle organisation politique; elle était donc astreinte à des règles juridiques précises, fixées par la Constitution. Les deux Assemblées différaient encore par leur composition. Aucun constituant ne fit partie de l'Assemblée législative; celle-ci était composée d'une foule d'hommes nouveaux, dont bien peu avaient acquis de la notoriété. Si l'on excepte une soixantaine de curés ou évêques constitutionnels, parmi les députés il se trouvait bien peu de ci-devant privilégiés (1).

L'Assemblée législative différa de la Constituante encore par son esprit. Sans doute, elle n'est pas antidynastique : « En réalité, elle ne veut à aucun moment faire de concession à la démocratie ou à la République, et son dessein reste entièrement monarchique » (2); mais la majorité n'est pas franchement acquise aux constitutionnels : 264 députés, soit un peu plus du tiers, sont inscrits aux feuillants (3); 133 députés de 51 départements sont inscrits au club des Jacobins (4). Le reste avait pris le nom d'indépendants. « La plupart, sans s'être prononcés contre

(1) « Les dix-neuf vingtièmes des membres de cette législature n'ont d'autre équipage que des galoches et des parapluies. On a calculé que tous les nouveaux députés en France n'ont pas en biens fonds 300.000 livres de revenus (il y avait environ 750 députés), la généralité des personnes qui composent l'Assemblée n'ont aucune éducation... Pas un homme éminent et spécial en fait de diplomatie, de finance, d'administration ou d'art militaire. On n'y trouve que trois officiers généraux du dernier rang, dont l'un (Mathieu Dumas) est nommé depuis trois mois et les deux autres tout à fait inconnus ». TAINÉ, *Conquête jacobine*, p. 95.

(2) AULARD, *Histoire politique de la Révolution française*, p. 174.

(3) BUCHEZ et ROUX, t. XII, p. 48.

(4) BUCHEZ et ROUX, t. XII, p. 32.

la monarchie, l'étaient contre l'aristocratie et le clergé, ne rêvaient que conspirations et ne croyaient pouvoir se défendre qu'en attaquant » (1). Très indécis, ils voteront tantôt avec les constitutionnels, tantôt avec les Jacobins. « Ces hommes, nous dit Viennot-Vaublanc, l'un des présidents de l'Assemblée, au fond, pensent comme les royalistes... mais ils n'ont pas de courage et craignent les démocrates » (2). Le fait est que ce parti, surnommé le « Ventre » (3) par les contemporains, ne brillait ni par l'énergie ni par la décision. « Souvent une question, décidée par assis et levés, l'était d'une toute autre façon à l'appel nominal, tant la crainte l'emportait sur le devoir » (4). La majorité de l'Assemblée n'a pas d'orientation politique bien définie, c'est ce qui explique son attitude pleine de contradictions vis-à-vis de Louis XVI.

§ II. — *Droit de convocation restreint et annonce de l'ouverture de la session au roi.*

Durant la courte durée de la mise en vigueur de la Constitution, le roi n'a pas eu à convoquer l'As-

(1) Mém. de Malouet, t. II, p. 115.

(2) Mém. de Viennot-Vaublanc, p. 184.

(3) « Cette dénomination leur avait été donnée à l'Assemblée Constituante, parce que la plupart se retiraient à l'heure du dîner, quoique le reste de l'Assemblée restât en séance pour s'occuper de choses importantes ». V. Vaublanc, p. 184.

(4) Mém. de Viennot-Vaublanc, p. 186. Voir Mém. de B. de Molleville, t. I, p. 143.

semblée extraordinairement. L'ouverture de la session lui fut annoncée constitutionnellement. Sur les incidents qui se produisirent, voir le Chapitre I, Section II de la II^e partie.

§ III. — *Attitude de l'Assemblée vis-à-vis du veto.*

La Constitution accordait au roi le droit de veto, c'est-à-dire le droit de suspendre l'effet d'un décret voté pendant deux législatures. L'acceptation ou le refus de sanction du roi devait être notifié à l'Assemblée dans un délai de deux mois. A plusieurs reprises, dans son désir de voir une loi votée aboutir rapidement, elle fit présenter ses décrets immédiatement à la sanction. Ainsi, le décret du 11 novembre 1791, relatif à l'émigration, portait, en son article 16 : « Le présent décret sera porté dans le jour à la sanction du roi » (1).

Mais le veto pesait aux députés, et différentes propositions furent faites pour l'éluder. A la séance du 20 décembre 1791, le député Delcher, faisant observer que le veto était suspensif, proposait de distinguer entre les lois d'administration publique, « qui doivent désormais faire partie du droit commun de la France », auxquelles le veto est applicable, et les lois de circonstance, « lois répressives du moment, qui ne s'appliquent qu'à certaines personnes et en certains moments, et que le roi ne doit pas avoir le pouvoir d'arrêter » (2). La théorie

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 725. Il en fut de même pour la plupart des décrets auxquels Louis XVI opposa son veto.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 264.

était ingénieuse, séduisante, mais cette distinction était absolument contraire au texte constitutionnel : on n'osa pas passer outre. Mais il faut noter qu'elle flattait les secrètes passions de l'Assemblée, qui refusa de censurer Delcher pour excitation à la désobéissance à la Constitution (1).

Les adversaires du veto ne se tinrent pas pour battus. A la suite du double veto du 18 juin, Couthon reprit pour son compte la proposition de Delcher. Il s'exprimait ainsi à la séance du 21 juin 1792 : « C'est qu'il est temps, c'est qu'il est pressant que l'Assemblée aborde avec fermeté et qu'elle décide promptement si les décrets de circonstance sont sujets ou non à la sanction (Vifs murmures à droite)..... Je ne propose point à l'Assemblée de décider sur le champ la question, mais je demande qu'on en ajourne à un jour fixe et très prochain la discussion (Murmures à droite). On peut examiner ainsi cette question; la question est facile à poser : les décrets de circonstance sont-ils sujets ou non à la sanction? Chacun de nous peut se préparer à cet égard sans attendre les longueurs et peut-être les dangers d'un rapport. En ce qui me concerne, je retiens la parole pour prouver, la Constitution à la main, que mon opinion y est écrite (Applaudissements à gauche et dans les tribunes; violents murmures à droite) » (2). Il fut appuyé par le député Delmas, qui s'exprime ainsi : « Je pense dans ma conscience que les décrets qui intéressent la sûreté

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 265.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 444.

générale de l'Empire peuvent être momentanément non sujets à la sanction (Vifs murmures) » (1).

La motion de Couthon souleva une véritable tempête. Les députés constitutionnels considéraient ces propositions comme une violation de la Constitution. « Ces messieurs, disait Quatremère-Quincy en désignant l'extrême gauche, veulent se rendre constituants » (2). Plusieurs députés réclamèrent la censure de telles opinions (3). L'ancien président Pastoret dégagea la véritable doctrine constitutionnelle. « Le roi exerce deux autorités, il est le chef du pouvoir exécutif et, comme tel, il a des agents responsables; il a ensuite ce que l'on peut appeler plus particulièrement le pouvoir royal et, comme tel, il a de l'influence sur la formation des lois. Le peuple a des représentants temporaires et un représentant héréditaire..... Quand la nation, en qui tous les pouvoirs résident, les a délégués, elle a dit aux représentants temporaires : ce sera vous qui exprimerez ma volonté, mais sous une condition, c'est que mon représentant héréditaire exprimera en mon nom si l'opinion que vous avez exprimée est véritablement l'opinion nationale (Applaudissements à droite et au centre) ». Il termina en demandant la question préalable. La discussion fut fermée sur son discours et le compte rendu porte : « L'Assemblée pense qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur la motion de M. Couthon (Vifs applaudissements à droite et au centre, et

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 445.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 445.

(3) Citons les députés Ramond, Boulanger, Genty, Lameth, etc. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 444-445 *passim*.

d'une grande partie des tribunes). L'extrême gauche presque entière s'est levée contre » (1).

L'Assemblée n'osa pas, au lendemain des événements du 20 juin, violer la Constitution ; mais, par une de ces contradictions fréquentes dans son existence, elle avait manifesté ses vrais sentiments d'une façon officielle en votant l'impression et l'envoi aux 83 départements d'une adresse de Condorcet. En février 1792, l'état du royaume était lamentable : A l'intérieur, des troubles graves avaient éclaté dans plusieurs départements, la misère était générale, les impôts ne rentraient pas, l'armée et la marine étaient en pleine désorganisation ; à l'extérieur, la guerre menaçait d'éclater à brève échéance. Les débats législatifs avaient été d'une rare stérilité ; l'Assemblée ne s'était signalée par aucune loi importante, sauf celles relatives aux discordes civiles. Elle résolut de faire un appel à l'opinion publique et de signaler quels obstacles avaient entravé son action. En première ligne, on cite le veto. « L'Assemblée nationale a voulu opposer des lois sévères à des hommes que l'impunité enhardissait... Le refus de sanction a rendu ces mesures inutiles ; le roi prouve par ce refus cette liberté dont les partisans de quelques princes affectaient encore de douter. L'Assemblée nationale, respectant la Constitution, ne répondit que par son silence et redoubla de vigilance et de zèle » (2). C'est un acte d'accusation contre le roi, qui a contrecarré et paralysé les me-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 445-446.

(2) *Moniteur*, année 1792, t. L, p. 281.

sures de salut public réclamées par l'Assemblée. Ajoutons que cette manifestation est inconstitutionnelle, car l'Assemblée n'a pas le droit de contrôle sur les actes du pouvoir exécutif, et le roi agit dans la plénitude de son droit. On peut discuter sur l'opportunité du veto. Mais le droit est incontestable.

On cherche à éluder le veto à la séance du 29 mai 1792. On discutait le licenciement de la garde constitutionnelle du roi; et les députés savaient bien que Louis XVI opposerait son veto à cette mesure. Couthon proposa de considérer cette mesure comme « une mesure de police générale exclusivement confiée au Corps législatif, pour que son décret ne soit point arrêté par le fatal veto » (1). Ce langage a le mérite de la franchise : il faut se débarrasser du veto parce que le veto est gênant. Mais la tentative de Couthon n'eut aucun succès.

Cette méconnaissance du veto va, dans certains cas, jusqu'à l'usurpation du pouvoir exécutif. Après le double veto du 19 juin 1792, à la séance du 22, l'Assemblée vote un décret d'urgence (2), convoquant les ministres pour le lendemain à l'Assemblée. Le lendemain, les six ministres étant réunis, le président leur lit le décret suivant :

« Deux objets urgents et de la plus haute importance excitent en ce moment la sollicitude du Corps législatif.

« Le premier est la nécessité d'arrêter les troubles causés par le fanatisme.

(1) *Moniteur*, année 1791, t. I, p. 626.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 472.

« Le second est l'intérêt pressant de placer une armée de réserve entre les frontières et Paris.

« Le roi est chargé de veiller, par la Constitution, à la sûreté générale de l'État.

« L'Assemblée nationale vous ordonne de lui rendre compte, par écrit, à sa séance de demain, des mesures qui ont été prises pour y parvenir » (1).

La signification de ce décret ne peut être que la suivante : le roi ne peut méconnaître le double péril que nous lui avons signalé. Il n'y a pas d'autres moyens de le conjurer que ceux que nous indiquons ; par conséquent, lui et ses ministres doivent y pourvoir suivant nos idées.

§ IV. — *Méconnaissance des règles du veto.*

L'Assemblée viola les règles constitutionnelles relatives au veto. L'article 5 de la Section II du Chapitre III du Titre III de la Constitution portait que tout décret auquel le roi a refusé son consentement ne peut lui être représenté dans la même législature ». Malgré ce texte formel, l'Assemblée rendit, sur les prêtres réfractaires, le 27 mai 1792, un décret analogue à celui du 29 novembre 1791, sur lequel le roi avait opposé son veto. Sans doute, le texte du second décret n'était pas identique au premier, mais l'objet en était le même. Il tombait donc sous la prohibition de loi.

Une atteinte beaucoup plus grave aux règles du veto fut portée par l'Assemblée à la séance du 2 juil-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 502.

let 1792. Louis XVI avait opposé son veto au décret du 27 juin 1792 prescrivant la formation d'un camp de volontaires entre les frontières et Paris. Malgré ce défaut de sanction, certaines municipalités avaient mis en marche des volontaires pour la Capitale.

Ce rassemblement était illégal. Mais « l'Assemblée nationale, instruite qu'un grand nombre de gardes nationaux des départements de l'Empire, jaloux de concourir à la défense de la Constitution et à la défense de la patrie », rendit un décret prescrivant les mesures à prendre par la municipalité de Paris et le pouvoir exécutif pour leur réception, les invitant à venir prendre part à la fête de la Fédération, ordonnant qu'ils seraient mis en marche dans les trois jours qui suivraient le 14 juillet. — On ne parle plus de camp de fédérés, mais de gardes nationaux en marche, attirés à Paris « par l'amour de la Constitution et de la liberté » (1). C'est la légalisation hypocrite d'un mouvement auquel le roi s'était opposé, que les ministres avaient tenté d'entraver. Mais, dit un député, « il faut que l'Assemblée nationale prenne une mesure telle qu'elle puisse prévenir les funestes effets de cette lettre ministérielle... qui, aujourd'hui, est colportée dans toutes les gazettes ministérielles, est adressée aux 83 départements, et qui ne tend rien moins qu'à inquiéter ces braves gardes nationales en marche pour Paris » (2). D'ailleurs, le rapporteur ajoute : « Ces citoyens ne

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 37.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 36.

doivent être admis que comme étant actuellement à Paris. Ce n'est pas pour la Fédération qu'ils sont censés venir. On veut absolument procurer l'occasion à ceux qui viendront à Paris à cette époque de prêter le serment fédératif avec le reste des citoyens » (1). Cette fois, Louis XVI eut la faiblesse de donner son consentement. Ces gardes nationales coopérèrent activement à la journée du 10 août.

SECTION II

RAPPORTS ENTRE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE ET LES MINISTRES

§ I. — *Réglementation des rapports entre l'Assemblée législative et les ministres.*

La Constitution avait donné aux ministres le droit d'assister aux séances parlementaires, de prendre la parole sur les objets de leur administration, et, de son côté, l'Assemblée avait le droit de leur donner la parole sur des objets étrangers à leur département. Ils pouvaient également communiquer par lettre avec l'Assemblée.

Mais la Constitution, en excluant le gouvernement parlementaire, n'avait pas fait aux ministres une nécessité d'assister aux séances. Les premiers ministres feuillants ne paraissent pas, à l'exception de Narbonne, avoir suivi les débats parlementaires

(1) Arch. parl., 1^{re} Série, t. XLVI, p. 36.

d'une façon assidue. Ils ne faisaient acte de présence que lorsque leur présence était nécessaire pour la discussion d'une affaire importante : telle est l'impression qui se dégage de la lecture des débats parlementaires.

Cette manière de faire n'était pas sans dangers : les ministres ne connaissaient souvent les débats que par les journaux. A la séance du 29 décembre 1792, le député Dorizy intervint pour faire modifier cet état de choses. « Il n'existe point, dans votre règlement, de moyen de faire connaître officiellement vos décrets aux ministres. Ils apprennent le plus souvent vos délibérations par les journaux, et vous les entendez venir souvent vous le dire (1). En conséquence, je vous propose de charger le comité ou le secrétariat de faire parvenir aux ministres et autres agents du pouvoir exécutif les décrets qui portent injonction de rendre compte de l'exécution des lois. Alors, les ministres ne pourront plus vous dire : Nous n'avons pas eu connaissance de tel ou tel décret, nous n'avons pas su qu'il nous fût ordonné telle ou telle chose ». Cette motion fut adoptée, et l'Assemblée vota que le secrétariat remettrait aux ministres, dans les vingt-quatre heures, un état des décrets intéressant leur département (2). Les communications ne paraissent pas avoir été

(1) Dorizy fait sans doute allusion à la lettre du ministre de la Marine, lue à la séance du 16 décembre. « Monsieur le Président. J'apprends par les papiers publics que la dénonciation adressée par le département du Finistère et que je croyais avoir suffisamment réfutée, etc. » *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 169.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 637.

faites d'une façon bien satisfaisante, car, à la séance du 17 janvier 1792, Narbonne disait : « Je demande encore pardon de représenter à l'Assemblée que le *Logographe* seul m'a instruit des moyens de satisfaire aux ordres de l'Assemblée » (1). Le 21 décembre, l'Assemblée vota une motion du député Thuriot obligeant les ministres à signer les mémoires qu'ils déposaient à l'Assemblée. « Je me suis aperçu, disait-il, que les ministres prennent l'habitude de remettre sur les bureaux leurs mémoires sans être signés d'eux. Comme il est très intéressant de comparer ce qu'un ministre a dit à telle époque avec ce qu'il vient vous dire à telle autre, je demande que les ministres soient tenus de signer tous les mémoires qu'ils remettront à l'Assemblée » (2). Cette exigence, il faut bien l'avouer, était légitime, et la proposition fut adoptée par l'Assemblée.

§ II. — *Attitude de l'Assemblée vis-à-vis
des ministres.*

On peut résumer d'un mot les sentiments de l'Assemblée vis-à-vis des ministres : elle a une attitude hostile aux ministres dévoués à la politique royale, elle encourage et félicite les ministres qui sont en désaccord avec Louis XVI.

Le premier ministère feuillant eut à souffrir de cette hostilité. A la séance du 11 octobre, Duport-Dutertre demandait à l'Assemblée une dérogation à

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 463.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 286.

la compétence des tribunaux ordinaires, afin que les falsificateurs d'assignats fussent plus facilement poursuivis et punis. « Je demande, répliqua Barère, à ce que l'on ne s'accoutume pas à délibérer sur le champ sur les propositions d'un ministre » (1). La motion ministérielle fut ajournée.

L'Assemblée accueille avec bienveillance toutes les dénonciations faites contre les ministres; nous en verrons le détail au paragraphe suivant. Consciemment ou inconsciemment, elle encourageait les dénonciateurs. Viennot-Vaublanc, à la séance du 19 novembre 1791, critiquait justement cette tendance. « De ce que vous accueillez ces dénonciations, quelque vagues qu'elles soient, il en résulte que les citoyens ne cherchent point à trouver les preuves des faits qu'ils dénoncent et se contentent de vous écrire, même sur de simples conjectures. bien sûrs que vous applaudirez à leurs lettres et que vous n'irez point au delà » (2).

On emploie les expressions les plus blessantes pour les ministres. Le rapporteur du comité de la marine disait, à la séance du 29 décembre 1791 : « Votre comité se résume en disant qu'il y a dans le discours du ministre de la Marine : infidélité, contradiction et calomnie » (3). A la séance du 13 janvier 1792, un député s'écriait : « Le ministre de la Marine a menti à la nation, au roi, à l'Europe entière (Applaudissements) » (4). Dumouriez fut accueilli

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 182.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 728.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 638.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVII, p. 375.

par des « murmures et des huées à gauche et dans les tribunes » (1), quand il se rendit pour la première fois à l'Assemblée.

La lettre par laquelle Mourgues, ministre de l'Intérieur, annonçait sa nomination à l'Assemblée, fut interrompue à deux reprises différentes par des « murmures à gauche » (2). Parlant sur les moyens de sauver l'État, Torné, évêque constitutionnel du Cher, déclarait à la séance du 5 juillet 1792 : « Eh ! quand cette responsabilité aurait lieu en sa rigueur dans tous les grands crimes ministériels, dans ces crimes qui ont amené et qui préparent l'assassinat d'une grande nation, serait-ce une belle indemnité pour des milliers de têtes de citoyens précieux que la tête, l'infâme tête du scélérat qui les aurait sacrifiés » (3). A la séance du lendemain, Condorcet, parlant sur le même sujet, constate que le décret ordonnant la dissolution de la garde constitutionnelle du roi « a été contresigné par un individu sans caractère », « Les ministres, ineptes et corrompus... sont des laquais parés de la livrée royale ». « Plus de lâches ménagements; assujettissez à une responsabilité sévère les ministres. Voulez-vous que le peuple soit paisible, qu'il vous voie sans cesse occupé à combattre ses ennemis, qu'il ne vous croie plus les impassibles témoins de la nullité des ministres, de la perfidie de leurs bureaux ? » (4).

Par contre, l'Assemblée réserve toute sa confiance

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 164,

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 207,

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 141,

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 172 et seq. *passim*,

aux ministres dont la démission a été forcée par le roi ou qui ont été révoqués. Narbonne en est un exemple. Ayant déclaré, à la séance du 8 mars, qu'il s'adressait « aux membres les plus distingués de l'Assemblée », il souleva des murmures et fut rappelé à l'ordre (1). A quelques jours de là, ayant été obligé de démissionner à la suite de sa querelle avec Bertrand de Molleville, l'Assemblée vota qu'il emportait les regrets de la Nation.

Quand on lut, à la séance du 13 juin, la lettre par laquelle Servan annonçait son départ du ministère de la Guerre, l'annonce de sa révocation souleva « des murmures et des exclamations à gauche ». Mais le passage par lequel il déclarait « pouvoir compter sur les bontés de l'Assemblée pour lui » (2), fut ainsi accueilli, d'après le compte rendu : « Bravo. Bravo. Applaudissements réitérés à gauche et dans les tribunes. — Un grand nombre de membres à gauche : Oui, M. Servan emporte nos justes regrets » (3). Le député Dussault proposa « que, sans désespérer, l'Assemblée décrète que M. Servan, sortant du ministère, emporte les regrets de la Nation (Oui, oui, bravos. Vifs applaudissements dans l'Assemblée et dans une partie des tribunes » (4). En vain, Dehausy-Robecourt et Viennot-Vaublanc proposèrent que ce décret ne fût rendu qu'après l'apurement des comptes de Servan, l'Assemblée décrète qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur l'ajourne-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIX, p. 502.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 159.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 160.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 161.

ment; puis, après avoir décrété l'urgence, « décrète presque à l'unanimité et au bruit des applaudissements de tous les spectateurs, que M. Servan, sortant du ministère de la Guerre, emporte les regrets de la Nation ». Puis, l'Assemblée ordonna que le décret serait envoyé aux 83 départements (1). Quand le renvoi de Roland et de Clavière fut connu, l'Assemblée vota que Roland et Clavière, emportaient les regrets de la Nation, quoique Clavière eût préféré « la place de ministre à celle de député » (2). On vota en outre l'impression et l'envoi aux 83 départements de la lettre que Roland avait écrite au roi et qui avait motivé son renvoi (3). Par contre, la lettre de Louis XVI annonçant la révocation avait été accueillie par un murmure prolongé à gauche (4).

§ III. — *Les comptes rendus des ministres.*

A la séance du 6 octobre, l'Assemblée décrète que tous les ministres rendront compte de l'état du royaume dans les deux jours (5). Le 8, sur l'observation faite par les ministres que ce délai était absolument insuffisant, on leur accorda jusqu'au 1^{er} novembre; toutefois, les ministres de la Guerre et des Contributions publiques durent faire leur exposé dans les trois jours (6).

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 162.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 165.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 103.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 110.

(5) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 135.

(6) Delessart, le 13 décembre 1791. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 77. Narbonne, le 18 décembre, id., p. 233. Delessart, comme ci-

Pendant le mois de décembre, conformément à la Constitution, les ministres envoient à l'Assemblée l'état des dépenses nécessaires pour leur département. Le ministre des Finances est excepté.

Les ministres font au Corps législatif beaucoup de communications sur des affaires intéressant leur département. C'est ainsi que Delessart communique, le 24 décembre, les réponses des puissances à la notification de l'acceptation par le roi de la Constitution; que le 31 décembre il donne connaissance d'un office de l'empereur et d'une lettre de l'évêque de Spire relative aux émigrés (1); que Narbonne, le 17 décembre, donne l'état des marchés passés pour les vivres et fourrages (2); que Cahier de Gerville lit un mémoire sur la suppression des Chambres de Commerce (3). Ces quelques exemples, qu'il serait facile de multiplier en parcourant le compte rendu des débats parlementaires, donnent une idée des communications que les ministres faisaient à l'Assemblée. Après les événements du 20 juin, l'Assemblée exigea que les ministres rendissent compte tous les jours de l'état de la Capitale (4).

Mais ce n'est là qu'un aperçu des comptes rendus faits par les ministres; il faut y ajouter les explications qu'ils doivent donner sur leur conduite lorsqu'ils sont l'objet d'une dénonciation. Les ministres

devant ministre de l'Intérieur, le 28 décembre, id., p. 478. Duport-Dutertre, le 17 décembre, id., p. 173. Bertrand de Molleville, le 17 décembre, id., p. 174.

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 348, 698, 699.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 25.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 479.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLV, p. 502. Séance du 22 juin

feuillants furent perpétuellement obligés de se justifier.

Duportail, du 19 octobre au 29 novembre, eut à répondre à douze dénonciations. Le 19 octobre, après la lecture d'une lettre du ministre qui énumérait les mesures qu'il avait prises pour exécuter la loi d'amnistie, Chabot lit une dénonciation de quarante-sept citoyens de Blois se plaignant que quatre soldats furent détenus illégalement. Le ministre était absent; sans l'avoir entendu, on renvoya les pièces au comité militaire (1). Le 28 octobre, Brissot lit une lettre du directoire de Château-Thierry se plaignant qu'un bataillon de volontaires de Seine-et-Marne manqua d'armes; Jean Debry fit la même plainte pour l'Aisne, et Lecointre pour Seine-et-Oise. Un membre se plaignit que, dans le Puy-de-Dôme, les gardes nationales eussent reçu 96 fusils au lieu de 147 qu'on leur promettait. On dénonça enfin l'état de la place de Sarrelouis. Le ministre fut mandé à la barre pour le lendemain (2). Le 29 octobre, le ministre ayant à donner des explications sur huit griefs énoncés par le comité militaire, et qui ne lui avaient pas été communiqués, ne put que répondre : « Je suis venu ici sans être préparé » (3). Le 2 novembre, le député Damourette lui reprocha son insouciance (4). Le 6 novembre, on renvoie au comité militaire une péti-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 291-295. Le 22 novembre, sur le rapport de Carnot, l'Assemblée passait à l'ordre du jour, *id.*, t. XXXV, p. 300.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 463-468.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 514.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 593.

tion de citoyens de Paris se plaignant de la lenteur du ministre de la Guerre à organiser la gendarmerie (1). Le 10, on lui reproche le défaut d'armement (2). Le 17, on renvoyait au comité militaire une pétition des volontaires de l'Aube commençant ainsi : « Un ministre va-t-il donc toujours, par d'indignes mesures, souiller le sanctuaire des lois. Des phrases touchées avec art vous toucheront-elles davantage que le cri impérieux de la vérité ? » (3). Le 19, le ministre est traité comme un malfaiteur avéré. Rougier fit décréter que le ministre produirait la quittance du lieutenant-colonel Lamothe, mort depuis trente ans, et porté sur la liste des pensions pour une somme de 1.500 livres (4).

Le 2 décembre, Duportail démissionna ; mais, le 5, un député vint demander que le ministre vînt à la barre de l'Assemblée donner des explications sur sa conduite (5).

Delessart fut dénoncé une première fois les 16 et 18 octobre à propos d'un envoi de fonds aux administrateurs du Loir-et-Cher (6). Le 11 novembre, Fauchet l'accusait de haute trahison à propos des troubles de Caen (7). L'Assemblée passa à l'ordre du jour à la séance du 22 décembre.

Tarbé fut dénoncé à la séance du 28 novembre par

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 659.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 729.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXV, p. 105.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXV, p. 159.

(5) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXV, p. 507.

(6) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIV, p. 273.

(7) BUCHEZ et ROUX, t. XII, p. 285.

(8) BUCHEZ et ROUX, t. XII, p. 287.

le sieur J.-B. Southon, directeur des monnaies à Pau, qu'il envoyait rejoindre son poste. La plainte fut renvoyée au comité.

Ces dénonciations n'eurent pas de suite; elles furent étudiées par les comités, qui ne demandèrent pas de sanction contre les ministres. Il en fut autrement des dénonciations portées par les citoyens de Brest contre Bertrand de Molleville, et de la demande de mise en accusation de Delessart par Brissot.

§ IV. — *Exercice de la responsabilité pénale des ministres par l'Assemblée législative.*

L'Assemblée législative a eu à statuer sur la demande de mise en accusation de deux ministres, Bertrand de Molleville, ministre de la Marine, et Delessart, ministre des Affaires étrangères.

I. — *Affaire Bertrand de Molleville.* — Le 4 décembre 1791, Louis XVI communiquait au ministre de la Marine une dénonciation adressée par les citoyens de Brest l'accusant « d'avoir faussement avancé qu'aucun officier de marine n'avait déserté son poste et d'avoir voulu, par là, ménager à ces officiers la faculté de se soustraire aux lois » (1), c'est-à-dire d'émigrer. Le 5, le ministre vint à l'Assemblée et parla contre la dénonciation, qui fut renvoyée au comité de la marine (2). Le comité fit son rapport,

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 200.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXV, p. 587.

que le ministre jugea partial, et répondit par une lettre et un mémoire justificatif qui furent lus à la séance du 14 décembre (1). Le 18, l'Assemblée ordonnait l'impression des justifications fournies par le ministre et des arguments sur lesquels le comité étayait ses accusations; le tout était renvoyé au comité. Le 29 décembre, Cavellier lisait, au nom du comité, un rapport concluant à ce que l'Assemblée déclarât « que le ministre avait perdu la confiance de la nation » (2). L'Assemblée ne statua pas, car le 31 décembre, elle accordait l'ajournement de la discussion pour que le ministre pût fournir des pièces justificatives (3). Le 2 janvier, on renvoyait au comité de la marine le nouveau mémoire justificatif du ministre (4). Le rapport du comité de la marine vint en discussion le 13 janvier; les débats furent particulièrement obscurs. Le député Lacuée déclara : « Il m'est impossible de voter sainement, quand je vois des deux côtés trente de mes collègues qui arguent contradictoirement les faits de faux » (5). La discussion fut encore une fois ajournée. Le 19 janvier, le ministre demandait la parole pour se disculper : nouveau renvoi au comité (6). Le lendemain, le ministre envoyait une lettre (7) accompagnée

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 200 et suiv.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXVI, p. 638.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVI, p. 705.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVII, p. 10.

(5) Il y avait encore quatorze orateurs inscrits ! *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVII, p. 375.

(6) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVII, p. 507 et suiv.

(7) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVII, p. 530.

d'un mémoire justificatif (1) qui furent de nouveau renvoyés au comité pour faire un rapport définitif. L'affaire vint devant l'Assemblée, à la séance du 1^{er} février, les débats furent passionnés et violents (2); finalement, la motion du comité tendant à ce que l'Assemblée déclarât « que le ministre avait perdu la confiance de la nation » était repoussée à la majorité de 208 voix contre 196 (3). Le lendemain, l'Assemblée, sur la proposition de Torné, décrétait qu'il serait fait au roi des observations motivées sur la conduite du ministre de la Marine (4). Elles furent décrétées à la séance du 8 mars. Le ministre était accusé d'avoir voulu cacher et favoriser l'émigration des officiers de marine (5). Le 10 mars, le roi faisait répondre par le ministre de la Justice que Bertrand de Molleville n'avait violé aucune loi, et que, par conséquent, il lui continuait sa confiance (6).

Dans cette affaire, l'Assemblée s'efforce de mettre en œuvre une responsabilité autre que la responsabilité pénale des ministres, qui était prévue par la constitution. Elle cherche à mettre en jeu une responsabilité politique, car en déclarant que le ministre a perdu la confiance de la nation, elle escompte la démission de celui-ci. Rester au pouvoir après une pareille déclaration est difficile. Si le ministre

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVII, p. 549.

(2) M. le Président : Si le Président peut être menacé, si on peut se permettre de lui faire des gestes outrageants, de lui porter son poing sous le nez, etc. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVIII, p. 84.

(3) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVIII, p. 96.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVII, p. 96.

(5) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIX, p. 476.

(6) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIX, p. 531.

ne démissionne pas, l'Assemblée compte que le roi, pour ne pas se dépopulariser, exercera son droit de révocation. Certains députés critiquèrent cette manière de faire et demandaient la solution légale, c'est-à-dire un décret d'accusation. Beugnot disait, à la séance du 13 janvier 1792 : « Le roi peut vous répondre : le ministre peut avoir perdu votre confiance, mais il n'a pas perdu la mienne. Vous avez cru apercevoir le vœu national dans une pétition signée de cent cinquante citoyens de Brest (Murmures), et moi je pense qu'il doit se manifester autrement. Je distingue l'opinion de votre comité de marine où une voix de plus ou de moins peut emporter la balance ; je distingue même l'opinion de l'Assemblée nationale de celle de la nation, et je consulterai celle-ci » (1). Ce langage mettait en lumière la fausse démarche de l'Assemblée et prévoyait la réponse que ferait le roi.

II. — *Affaire Delessart*. — Le roi avait affirmé sa résolution de ne se séparer de ses collaborateurs que lorsqu'ils auraient perdu sa confiance et non celle de l'Assemblée. Celle-ci allait exercer la responsabilité pénale d'un ministre cette même séance. Brissot, à la séance du 10 mars 1792, demanda la mise en accusation de Delessart, ministre des Affaires étrangères. « Vous avez renvoyé, dit-il, à votre comité diplomatique l'examen de la note confidentielle de M. Delessart à M. Noailles, du 21 janvier, et la réponse du prince de Kaunitz à cette note et de diffé-

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXVII, p. 364.

rentes autres dépêches, enfin de la réponse de M. Delessart au roi à ces dépêches en date du 28 février...

Trois points essentiels frappent mon attention :

1° La faiblesse coupable avec laquelle M. Delessart parle du concert des puissances ;

2° La perfidie des communications sur l'état de notre intérieur ;

3° L'affectation coupable de demander la paix.

Et d'abord, avec quelle faiblesse le ministre parle de ce concert, dont l'existence était si bien démontrée, dont l'objet était si contraire aux intérêts de la France ? Il a l'air de douter de son existence. On a été, dit-il, extrêmement frappé de ces expressions. Ces souverains, réunis en concert pour le maintien de la tranquillité publique et pour la sûreté et l'honneur des couronnes, on a cru voir l'indice d'une ligue formée à l'insu de la France et peut-être contre elle... On a été étonné, ajoute le ministre, que l'empereur, beau-frère et allié du roi, ne lui ait point fait part de ce concert formé entre les souverains de l'Europe... L'empereur allié du roi ! Le roi des Français a-t-il donc des alliés ? J'imaginais avec tous les patriotes que la nation en avait maintenant... On a beaucoup applaudi l'éloge que le ministre a fait dans ce paragraphe de notre constitution, mais analysez cet éloge avec soin et vous y trouverez des traits de perfidie. On y lit que la constitution est devenue, pour la grande majorité de la nation, une espèce de religion qu'elle a embrassé avec enthousiasme. Cette expression est un outrage pour la nation. Je mets de côté les émigrans. Quel est le Français qui n'a pas

souscrit à cette constitution, qui ne sent pas la nécessité de la maintenir pour sa propre sûreté ?

Le ministre n'est-il pas encore plus coupable en communiquant au prince Kaunitz ses idées sur l'état intérieur de la France ?

Méditez cette phrase : « On parle de mécontentement ; on exagère l'indiscipline de notre armée, la pénurie de nos finances, nos troubles intérieurs, en un mot, on nous représente comme étant dans un état d'impuissance absolue. Qui de vous n'a pas été révolté de voir un ministre français faire des aveux aussi contraires à nos intérêts au ministre d'une nation étrangère et dont la malveillance était prouvée ? N'est-ce pas là un crime de haute trahison ?...

Je ne sais si je m'abuse, mais une idée me saisit fortement après avoir analysé cette lettre : les intérêts de la France y sont si visiblement sacrifiés ; on avilit tellement la France que je suis tenté de m'écrier : Non, ce n'est pas un ministre français qui a écrit cette lettre, elle sort de la plume d'un ambassadeur autrichien, tandis qu'on est tenté d'attribuer à l'ambassadeur français la réponse de l'empereur » (1).

Après avoir dressé son acte d'accusation, Brissot conclut en demandant « un décret d'accusation contre M. Delessart » (2).

Le ministre n'assistait pas à la séance. Il ne pouvait pas faire entendre sa justification. Certains dé-

(1) Extraits du discours de Brissot. *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIX, p. 534-544.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIX, p. 545.

putés parlèrent en sa faveur; ils ne tentèrent pas de le justifier sur le fond des accusations portées contre lui, mais ils se plaignirent qu'on violait à son égard les règles du droit et de la justice et qu'on agissait avec trop de précipitation.

M. Bequey : « Comme les premières règles de la morale m'ont appris que l'innocence doit être présumée jusqu'à la conviction du crime, ce n'est pas pour le ministre que je parle, mais pour ce que je crois être son innocence. La base de l'accusation portée contre lui repose sur une lettre écrite à M. Noailles pour être communiquée au prince Kautz. Quand je me rappelle que lorsque le ministre lui-même en a fait lecture à l'Assemblée, elle a été interrompue par des applaudissements; je me dis que nous devons être défiants. Si nous avons eu tort d'applaudir, ne pourrions-nous avoir tort aujourd'hui de condamner? » (1).

M. Jaucourt : « Je suis loin de vouloir éloigner l'attention de l'Assemblée; je l'appelle, au contraire, sur un fait important. M. Brissot ayant fait un rapport qui n'a point été communiqué au comité, je demande que l'examen lui en soit renvoyé et que l'Assemblée fixe un jour où il lui en sera rendu compte, ne fût-ce que pour prouver que le comité diplomatique mérite sa confiance » (2).

Ces efforts furent inutiles et l'Assemblée rendit, à une grande majorité, un décret « accusant, par le présent acte, Claude Delessart, ministre des Affaires

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIX, p. 547.

(2) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIX, p. 547.

étrangères, comme prévenu d'avoir négligé et trahi ses devoirs, compromis l'indépendance, la dignité, la pureté de la Constitution française » (1).

(1) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XXXIX, p. 551.

CHAPITRE VI

L'Opinion publique.

Quoique le peuple ne soit pas un organe constitutionnel, et que le but de ce travail ne soit pas l'histoire politique des événements qui se sont déroulés en 1791-1792, il est intéressant d'étudier l'attitude de l'opinion publique vis-à-vis du gouvernement. En effet, ce n'est pas un acte légal qui a mis fin à cette constitution de 1791, si solennellement proclamée, et sur laquelle ses auteurs fondaient tant d'espérances. Une révolution, comme celle du 10 août, n'est possible et ne peut réussir aussi complètement qu'elle a réussi, qu'avec l'approbation ou tout au moins la complicité tacite de la masse de la nation.

§ I. — *L'opinion publique et la personne du roi.*

Considérée comme foule inorganisée, « la nation était en opposition avec le parti républicain et toute infatuée qu'elle était de sa constitution, elle entendait conserver la monarchie et le monarque » (1).

(1) Mém. de Malouet, t. II, p. 216.

A plusieurs reprises, la foule manifeste son attachement au roi et aux traditions anciennes. Le 20 septembre 1791, le roi était allé à l'Opéra ; reconnu sur les boulevards, il fut acclamé par la foule ; on crie : « Vive le Roi, chapeau bas ». La reine, de son côté, fut acclamée aussi ; elle s'écria : « Le bon peuple ! il ne demande qu'à aimer » ; et, pendant la représentation, les artistes « laissèrent paraître leur royalisme » (1). Le 27 septembre, Louis XVI se montra au Théâtre-Français. On cria : « Vive le roi ». Quelques jeunes gens ayant crié : « Vive la nation », le public répliqua : « A la porte ces f... Jacobins », et imposa silence aux perturbateurs (2). La séance royale du 7 octobre 1791 fut « un vrai triomphe pour la Cour ». L'Assemblée et les tribunes acclamèrent le roi (3). De même à la séance royale du 7 juillet 1792. Après l'allocution du président, le compte rendu de la séance porte : « Tous les membres et tout le public des tribunes : Vive la nation, vive le roi ». La réponse du roi est accueillie par des « applaudissements réitérés et unanimes ». Enfin, quand il sort, « les mêmes expressions de joie et d'enthousiasme retentissent de toutes parts » (4).

Enfin, quand eut lieu la fête de la Fédération du 14 juillet 1792, « après le serment prêté par le roi et lorsqu'il descendit de l'autel, les applaudissements furent presque unanimes. La famille royale, retournant aux Tuileries, vit sur son passage la même sa-

(1) Révolutions de Paris, t. IX, p. 524.

(2) Révolutions de Paris, t. IX, p. 571.

(3) BUCHEZ et ROUX, t. XII, p. 74.

(4) *Arch. parl.*, 1^{re} Série, t. XLVI, p. 217.

tisfaction et les mêmes marques de joie du peuple. Cette joie n'était sûrement pas inspirée par le serment que le roi venait de faire ; cette immense multitude était bien éloignée de s'occuper d'une pareille chose et de porter sur elle un grand intérêt. Elle obéissait à cet instinct naturel et loyal qui redouble dans les hommes leur attachement dans une famille d'autant plus malheureuse qu'elle a été plus élevée. Tous les anciens souvenirs de respect se réveillaient alors et se manifestaient librement » (1).

§ II. — *L'opinion publique et les actes politiques
du gouvernement.*

Le décret rendu par l'Assemblée législative, relativement au cérémonial, le 5 octobre 1791 et abrogé le lendemain, avait été très mal accueilli par la population « de prétendus patriotes, de faux amis du peuple, des déserteurs des Jacobins, se sont réunis sur la terrasse des Feuillants, ils ont crié au peuple qu'ils étaient les amis de la Constitution et qu'ils n'aimaient point à la voir violer, que le décret du 5 octobre tendait à la renverser, que l'assemblée était composée de factieux, d'ennemis de la monarchie, qu'un tel décret menaçait la France d'une prochaine subversion. Le pauvre peuple ne s'aperçut point qu'on lui tendait un piège, et dit que le décret n'était pas bon dans les circonstances » (2).

Les deux veto contre les prêtres et les émigrés

(1) Mém. de Viennot-Vaublanc, p. 209.

(2) Révolutions de Paris, t. X, p. 16.

« n'excitèrent ni attroupements, ni émeutes » (1), mais furent le prétexte à une violente agitation révolutionnaire organisée par la Section de Paris et par les Sociétés des Amis de la Constitution ou Jacobins.

Les sections de Paris, organisées par le titre I (art. 6 et 7) de la loi des 21-27 mai 1790, étaient des circonscriptions électorales, des assemblées primaires chargées de nommer les électeurs devant concourir à l'élection des députés à l'Assemblée et des administrateurs du département de Paris. Elles étaient au nombre de 48. Mais cette institution fut dénaturée et les lieux de réunion envahis par une minorité turbulente, devinrent des foyers d'agitation. Le moyen d'action habituel est la pétition « qui tend, selon la remarque d'un membre de l'Assemblée, à donner l'opinion d'un petit nombre d'individus pour celle de la totalité » (2). Voici, pour donner un exemple de l'activité des organisations anti-royalistes, l'énumération des pétitions envoyées à l'Assemblée contre le veto, contenues dans le tome XXXVI des *Archives parlementaires*.

Pétitions des citoyens des Sections de la Fontaine de Grenelle (p. 1), du Théâtre-Français (p. 7), de l'Oratoire (p. 10), du Luxembourg, de Mauconseil (p. 14), de la Croix-Rouge (p. 14-15), des Quinze-Vingt (p. 4), de la Halle au blé (p. 19), de l'Arsenal (p. 21), de l'Observatoire (p. 21), des Lombards (p. 87), de la Place-Royale (p. 88), du Palais-Royal (p. 232), des Quatre-Nations (p. 235), des Thermes

(1) BUCHEZ et ROUX, t. XII, p. 240.

(2) BUCHEZ et ROUX, t. XII, p. 280.

de Julien (p. 235), de Ponceau (p. 235), de Poissonnières (p. 235), de Gravilliers (p. 235), de huit cents citoyens de Paris (p. 80), des citoyennes de Dijon (p. 267). Adresses de félicitations des citoyens d'Auxonne (p. 78), du directoire du district de Saint-Fargeau (p. 277), du directoire du département de la Corrèze (p. 279). Dans son rapport du 25 décembre, le député Taillefer rend compte d'adresses ou pétitions approuvant les décrets émanant des Conseils généraux des Vosges, du Haut-Rhin, de l'Indre-et-Loire, de la Vendée, des Côtes-du-Nord, du directoire du département du Haut-Rhin, du directoire du district d'Arnai, des officiers municipaux des villes de Ruffec, Vannes, Moissac et Montbrison, des curés constitutionnels de la Drôme et des sociétés d'Amis de la Constitution d'environ vingt-cinq localités plus ou moins importantes.

Et nous n'avons relevé que les pétitions ou adresses émanant de groupements, les pétitions individuelles sont assez nombreuses. Une dame patriote de la Section de l'Évêché apporte une pétition et une souscription pour organiser une garde nationale sans-culotte. « Par ce moyen, dit-elle, je suis sûre que Paris serait armé en huit jours. Ces nouveaux soldats de la Patrie passeraient en revue devant l'Assemblée nationale, elle verrait en eux de fermes soutiens de ses décrets et la chute du veto ». C'était un appel à l'insurrection : « l'Assemblée fut électrisée par la lettre de cette mère citoyenne ». Dans le *Journal universel* du 18 février 1792, on lit : « Citoyens ! fabriquons des piques d'un bout du royaume à l'autre ». L'appel avait été entendu, la

Commune intervint pour interdire cet armement (1). Mais à la séance du 6 mars, l'Assemblée recevait une pétition de citoyennes demandant à faire l'exercice des piques au Champ-de-Mars » (2).

Les Girondins excitent la foule pour exercer une pression sur Louis XVI et l'obliger à sanctionner les décrets. Leur action se manifeste par l'organisation du banquet du 26 mars pour fêter les vainqueurs de la Bastille (3), la fête organisée pour la réception des Suisses de Châteaueux. Enfin, ils donnent la mesure de leur force en préparant la journée du 20 juin pour forcer le roi à sanctionner les décrets auxquels il avait opposé son veto. Ce ne fut point une manifestation spontanée. « Depuis plusieurs jours, les faubourgs Saint-Antoine et Saint-Marceau avaient annoncé plusieurs jours d'avance une réunion considérable de bons citoyens pour aller le 20 juin, jour anniversaire du Jeu de Paume, le renouveler au sein même du Corps législatif..... » C'était une manifestation colossale, faite dans un but déterminé. « Plusieurs inscriptions, qui n'annonçaient point des brigands cachant de noirs desseins, étaient parsemées çà et là dans la longueur du cortège. On y lisait :

LA NATION, LA LOI
QUAND LA PATRIE EST EN DANGER
TOUS LES SANS-CULOTTES SONT LEVÉS.
VIVE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

(1) BUCHEZ et ROUX, t. XIII, p. 218-222.

(2) BUCHEZ et ROUX, t. XIII, p. 425. — AULARD, *op. cit.*, p. 109.

(3) BUCHEZ et ROUX, t. XIII, p. 450.

AVIS A LOUIS XVI
LE PEUPLE LAS DE SOUFFRIR
VEUT LA LIBERTÉ TOUTE ENTIÈRE
OU LA MORT.
NOUS NE VOULONS QUE L'UNION, LA LIBERTÉ
VIVE L'ÉGALITÉ !
LIBRES ET SANS CULOTTES
NOUS EN CONSERVERONS LES LAMBEAUX.
PEUPLE, GARDE NATIONALE
NOUS NE FAISONS QU'UN
NOUS NE VOULONS FAIRE QU'UN.

« La fraternité touchante et l'égalité faisaient seules les honneurs de cette fête, où se trouvaient pêle-mêle et se donnant le bras, les gardes nationaux en uniforme et sans uniforme, plus de deux cents invalides centenaires ! Un grand nombre de femmes et d'enfants de tout âge, très peu d'épaulettes, mais des bonnets rouges, tous les charbonniers, les forts de la halle en bonne contenance. Parmi les armes de toutes sortes dont cette multitude était hérissée, on apercevait des rameaux verts, des fleurs et des épis de blé. Une joie franche animait ce tableau ».

L'adresse présentée à l'Assemblée, « l'une des plus énergiques qu'on ait encore entendue », était remplie de violentes attaques contre le roi et la Constitution.

« C'est donc ainsi que le bonheur d'un peuple libre dépendra de la volonté, d'un caprice d'un roi ! Mais ce roi doit-il avoir d'autre volonté que celle de la loi..... La liberté ne peut être suspendue. Si le

pouvoir exécutif n'agit point, c'est lui qui doit l'être » (1).

Les événements du 20 juin amenèrent une indignation de l'opinion publique dont le Gouvernement ne sut pas profiter. Le plus grand nombre des directoires de départements, 77 environ sur 83, envoyèrent des adresses de dévouement à Louis XVI; mais les ministres ne surent pas assez publier ces adresses et amener un revirement durable en faveur de Louis XVI (2). Et les manifestations antiroyalistes prirent un grand degré d'acuité. Dans les derniers jours de juin, à la section des Minimes « une garde française se chargeait déjà de tuer le roi », si le roi persistait dans son veto. Le président de la section ayant voulu exclure le régicide, c'est le régicide qui a été maintenu et le président exclu (3). Le 8 août, les députés qui avaient voté contre la mise en accusation de Lafayette, coupable d'avoir quitté son armée pour venir à Paris tenter de décider un mouvement populaire en faveur du roi, furent à la sortie insultés, frappés, menacés de mort. Le député Girardin faillit être assassiné dans les couloirs mêmes de l'Assemblée. Viennot-Vaublanc, le principal défenseur de Lafayette, fut assailli trois fois. Il eut la précaution de ne pas rentrer chez lui, mais son domicile fut assailli et il faillit être massacré.

(1) Révolutions de Paris, t. XI, p. 548 et suiv.

(2) Mém. de Viennot-Vaublanc, p. 188.

(3) Mém. de B. de Molleville, t. II, p. 301. — A son témoignage, Taine ajoute en note celui de Mallet du Pan et de Malouet. Mém. de M^{me} Campan. Voir TAINE, *op. cit.*, *Conquête Jacobine*, p. 228, la note 2.

§ III. — *État véritable de l'opinion publique.*

Comment expliquer cette contradiction. D'un côté, des manifestations favorables au roi, des ovations comme aux plus beaux jours de la Monarchie; d'autre part, des manifestations hostiles, l'invasion du palais royal par l'émeute. En un mot, quel est le véritable état de l'opinion?

La vérité ne se trouve pas dans les extrêmes. Quoiqu'on ait toujours à la bouche le mot de Constitution, la masse de la Nation n'est pas passionnée pour la politique; en un mot, elle est profondément indifférente. Un signe caractéristique est le grand nombre d'abstentions qui se produisent lors des élections. Dans cette enfance de la vie politique, il arriva souvent que les citoyens actifs, par ignorance, paresse ou crainte, ne votèrent pas. A Chartres, en mai 1791, sur 1551 inscrits, il y avait eu 1.447 abstentions; à Besançon, en novembre 1791, sur 3.200 électeurs inscrits, plus de 2.900 s'abstinrent. Les élections parisiennes nous montrent les progrès de l'indifférence. A Paris, il y avait 81.100 électeurs inscrits; Petion fut élu à la mairie par 6.728 voix sur 10.682 votants; Manuel fut nommé procureur de la commune par 3.770 voix sur 5.531 votants, en novembre 1791. En février 1792, pour l'élection des officiers municipaux, il y eut 3.787 votants! soit près de 76.400 abstentions, soit plus de 95 %. Sergent fut élu avec 1.648 voix. L'abstention sévit avec autant d'intensité chez les électeurs du second degré. A Rouen, sur 700 électeurs, à peine 160 prirent part

aux différents scrutins (1). Considéré comme foule inorganisée le peuple n'est pas révolutionnaire ; quoiqu'il entende conserver le monarque et la monarchie, il n'est pas contre-révolutionnaire. Louis XVI, par ses complaisances pour les émigrés et sa connivence avec tous les contre-révolutionnaires, devient suspect, les fables les plus invraisemblables s'accréditent. Malouet raconte qu'il a entendu des paysans, déplorant les massacres de septembre, lui déclarer : « C'est bien terrible que ces aristocrates voulussent tuer tout le peuple en faisant sauter la ville » (2), et il ajoute que cet événement historique considérable qu'est la chute de la royauté avait causé peu d'émotion dans la vie de la Nation.

L'atmosphère d'indifférence qui environnait la royauté fut une des causes qui influèrent sur sa chute. Les révolutionnaires montrèrent d'ailleurs une activité que n'imitait point le parti gouvernemental. Une simple comparaison fera juger de la différence d'activité. Les fédérés envoyés à Paris pour l'anniversaire du 14 juillet, furent hébergés par les Jacobins, étaient tenus en haleine par les harangues des clubs ; on leur avait fait accorder des tribunes spéciales par l'Assemblée. Que l'on compare l'attitude des constitutionnels. Quand Lafayette, quittant son armée, vint soulever Paris contre les Jacobins, il avait donné rendez-vous aux Champs-Élysées. Trois cents à peine répondirent à son appel. Il devenait dès lors évident de quel côté la balance allait pencher.

(1) Chiffres cités d'après Taine, *op. cit.*, *Conquête Jacobine*, p. 42 à 45.

(2) Mém. de Malouet, t. II, p. 344.

CONCLUSION

La première question qui se pose quand on veut apprécier la valeur de la Constitution de 1791 est celle-ci : la Constitution est-elle l'œuvre de théoriciens pénétrés de l'esprit classique fait de déductions logiques, séduits par les principes absolus, confiants dans leur toute-puissance, qui se sont bornés à faire entrer dans le domaine législatif les formules générales et synthétiques de l'Esprit des lois ou du Contrat social? Cette thèse a été soutenue par Taine dans les Origines de la France contemporaine, et par M. Dugit dans son œuvre : « La Séparation des Pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789 », et ce qui lui donne de la vraisemblance, c'est que les constituants n'ont abordé l'élaboration de la Constitution qu'après avoir posé les principes juridiques de l'ordre politique nouveau dans la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, préface et portion intégrantes de la Constitution. Les principes une fois posés, le but principal des constituants paraît bien être une préoccupation indéniable de donner aux citoyens des garanties contre l'arbitraire. A ne considérer que la forme, les principes constitution-

nels sont des généralités philosophiques qui sont surtout inspirés de la raison pure et non des traditions ou des précédents. En un mot, la Constitution de 1789 est le produit d'un travail lent et continu de la pensée philosophique du XVIII^e siècle sur elle-même, le terme nécessaire de l'évolution préparée par les écrits des encyclopédistes et des publicistes.

Mais telle n'est pas notre opinion; nous estimons que la Constitution de 1789 est beaucoup plus pratique qu'elle ne fait profession de l'être. La forme et le ton philosophique de l'ensemble de la Déclaration n'empêchent pas que chaque article vise un grief actuel et connu de tous. L'article sur la liberté individuelle vise la Bastille et les lettres de cachet; l'article sur la liberté des cultes la persécution et la mise hors la loi commune des cultes dissidents; l'article sur les contributions publiques l'inégalité des impôts; l'article sur la responsabilité des fonctionnaires le manque de garanties contre l'arbitraire ministériel, etc. Il serait d'ailleurs facile de multiplier les exemples. En un mot, les griefs, au lieu d'être annoncés expressément, comme dans le bill des droits anglais de 1688, sont sous entendus.

Au fond, les constituants de 1791 étaient beaucoup plus positifs par le fond qu'ils ne semblaient l'être par la forme. Beaucoup de mesures de gouvernement ont été présentées parfois avec quelque gaucherie, comme de nobles et purs hommages aux principes. L'exclusion des membres de l'Assemblée des places ministérielles, donnée comme application de la séparation des pouvoirs, n'est-elle pas un

moyen de prévenir et de contenir l'ambition de Mirabeau, d'empêcher aux députés de se montrer favorables aux secrets desseins de la Cour? L'institution d'administrations départementales nommées directement par la Nation, dont émane toute puissance, n'était-elle pas un moyen de prévenir les abus d'autorité dont les intendants s'étaient rendus coupables? Ces quelques considérations montrent, selon nous, que l'on comprendrait bien mal les actes des hommes de la Révolution si l'on ne tenait pas compte du langage à la mode qu'ils ont parlé.

D'ailleurs, la méthode de travail qu'ils ont adoptée n'est point systématique; ils ont abordé et solutionné les difficultés au fur et à mesure qu'elles se présentaient. Cela est si vrai qu'en fin de législature leur œuvre constitutionnelle était informe et qu'ils ont dû recourir à la révision pour la coordonner en un texte législatif.

Il ne faut donc pas chercher les causes de l'échec rapide et lamentable de la Constitution de 1791 dans le manque de compréhension des difficultés du moment, mais dans la façon vicieuse dont elle a été mise en vigueur.

La personnalité du titulaire du pouvoir exécutif suprême joue un rôle capital et prépondérant dans l'histoire du développement du pouvoir exécutif en 1791-1792, car il n'est pas douteux que l'évolution politique qui s'est produite pût être facilitée ou contrariée par sa conduite. Or, les témoignages contemporains nous représentent Louis XVI comme un

prince vertueux et bien intentionné, désirant sincèrement le bonheur de son peuple, « sensible » comme on l'était à la fin du XVIII^e siècle. Mais l'ancien régime avait déprimé sa volonté, et, d'un caractère faible et irrésolu, il cédait aux avis du conseiller le plus importun ou le plus pressant. Ajoutons à cela qu'il était resté très pieux au milieu de la Cour sceptique et corrompue de son aïeul.

Il ne comprit pas le mouvement formidable qui se dessinait et ne vit dans l'ordre de choses nouveau qu'une série d'innovations dangereuses pour son autorité. Il ne fut donc pas franchement constitutionnel. Les conseils malfaisants de la reine, des émigrés, des prêtres réfractaires l'engageaient à préparer le rétablissement de l'ordre de choses ancien. N'ayant pas pu ou n'ayant pas voulu combattre ouvertement le progrès des idées révolutionnaires, il tenta de les combattre en secret, et lui qui, certes, n'était pas né fourbe, en arriva à violer la loi morale par la dissimulation et le mensonge et la loi politique par ses appels à l'intervention de l'étranger.

Il avait toutes les vertus de l'homme privé. Quand il s'agit de sanctionner le décret contre les prêtres réfractaires, un combat s'éleva entre sa conscience de catholique et la raison d'état; ce fut la conscience qui l'emporta. De même il ne voulut pas consacrer contre les émigrés une loi qu'il considérait comme injuste. Dans ces deux cas, il s'exposait aux plus graves périls pour accomplir ce qu'il considérait comme son devoir. Il n'avait aucune des qualités qui font un homme d'État; il ne sut pas mériter la

confiance et se servir de ses ministres constitutionnels, dont la plupart ne demandaient qu'à lui être dévoués, manqua de fermeté dans ses négociations diplomatiques. Il ne sut pas ou ne put pas choisir ses ministres; par un renversement singulier des rôles, ce n'était pas le roi qui méritait la gratitude d'un ministre pour lui avoir confié un portefeuille, mais le roi qui était heureux que l'on acceptât ces hautes fonctions. Son autorité sur ses ministres était d'ailleurs tellement avilie, qu'il ne put pas renvoyer seul ses ministres girondins, qui lui avaient manqué gravement de respect.

D'ailleurs, il ne peut plus compter sur ses ministres, son autorité est trop débile, ceux-ci se tournent du côté du pouvoir fort, c'est à dire de l'Assemblée. Comme ils n'ont pas la confiance du roi, ils ne secondent pas sa politique. Ils passent leur temps à intriguer les uns contre les autres, comme aux beaux jours de l'ancien régime. Leurs intrigues sont funestes à la cause royale. Le grand nombre de crises ministérielles qui éclatent dans un si court espace de temps, montre que leur institution est déplorablement faussée.

Dans l'administration, parmi les fonctionnaires, c'est l'anarchie, le gâchis, il n'y a plus de subordination hiérarchique, le roi est ouvertement combattu. La démarche de Lafayette est inconstitutionnelle, elle excite la méfiance de l'Assemblée et des partis avancés, qui prendront leurs mesures pour éviter le retour d'une tentative de Coup d'État.

Le pouvoir législatif est hostile, par son attitude contre le veto, il donne de la puissance aux organi-

sations révolutionnaires. Par ses attaques incessantes contre les ministres, il les décourage, les discrédite, et affaiblit ainsi le pouvoir de Louis XVI.

Enfin, l'indifférence de l'opinion publique permet à la propagande anti-monarchique de s'exercer librement.

Il en résulta donc que la royauté arrivait fatalement à être une forme du gouvernement qui n'était plus adéquate aux exigences de la société moderne, car les personnes morales qui, sous l'ancien régime, exerçaient à un degré quelconque une portion de la puissance publique, noblesse, clergé, parlement, états provinciaux, sortaient de la Révolution humiliées, discréditées, énervées. La France n'était plus qu'une masse unique et homogène, et la royauté n'avait pas d'institutions qui lui permit de résister aux efforts tentés contre elle. « Privée de ses branches maîtresses qu'elle avait étouffées à l'ombre de son feuillage supérieur, elle se présentait comme un tronc isolé et dépouillé, elle défiait le vent et appelait la cognée. Elle tomba à son tour (1).



(1) BOUTMY, *Etudes du droit constitutionnel*, p. 224.

Vu :

M. DESLANDRES.

Vu :

*Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,*

E. BAILLY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Dijon, le 14 décembre 1905,

Le Recteur,

E. BOIRAC.

Table des Matières

INTRODUCTION.	1
PREMIÈRE PARTIE	
Le Pouvoir exécutif dans le système de la Constitution de 1791.	
CHAPITRE I. — Les Caractères constitutionnels de la Royauté	13
I. — Le roi a un pouvoir délégué	14
II. — La personne du roi inviolable et sacrée	15
III. — Responsabilité	15
CHAPITRE II. — Les Prérogatives constitutionnelles de la Royauté.	17
I. — Promulgation des lois et veto	17
II. — Le pouvoir exécutif suprême	27
III. — Nomination des ministres	29
IV. — Révocation des ministres	33
V. — Le pouvoir réglementaire.	34
CHAPITRE III. — Les Ministres. — Leur caractère ; leur nombre ; leur organisation ; leur responsabilité . . .	37
I. — Leur caractère et leur nombre	37
II. — Comparaison du ministère du pouvoir personnel avec le ministère du régime parlementaire. — Organisation du ministère de 1791.	38
III. — La responsabilité ministérielle.	46
CHAPITRE IV. — L'Administration.	49
CHAPITRE V. — Rapports entre le pouvoir exécutif et l'Assemblée législative.	55
Section I. — Rapports entre le roi et l'Assemblée . . .	55
I. — Annonce de l'ouverture de la session au roi . . .	56
II. — Droit de convocation restreint	57
Section I bis. — Droits refusés au pouvoir exécutif . . .	57
I. — Droit d'ajournement	58
II. — Droit de dissolution	59
III. — Droit d'initiative.	62
IV. — Droit de veto du roi	65
Section II. — Rapports entre l'Assemblée législative et les ministres	65

DEUXIÈME PARTIE

Fonctionnement du Pouvoir exécutif sous la Constitution
de 1791.

CHAPITRE I. — La Royauté ; ses caractères constitutionnels.	73
Section I. — Louis XVI accepte-t-il son rôle constitutionnel.	73
§ I. — Louis XVI prête serment à la Constitution . . .	73
§ II. — Attitude officielle du roi vis-à-vis de la Constitution	75
§ III. — Attitude véritable du roi vis-à-vis de la Constitution	77
Section II. — Reconnaît-on que la personne du roi est inviolable et sacrée ?	81
§ I. — Attitude respectueuse envers le roi	81
§ II. — Manifestations hostiles au roi	84
Section IV. — La déchéance.	89
§ I. — Compte rendu de la déchéance du roi	90
§ II. — Examen de la déchéance.	95
CHAPITRE II. — Les prérogatives constitutionnelles du roi.	97
Section I. — La promulgation des lois et le veto.	97
§ I. — Conception que Louis XVI se fait du veto	97
§ II. — Forme de la promulgation	98
§ III. — Premier exercice du veto. — Décret concernant les émigrants du 9 novembre 1791.	100
§ IV. — Second exercice du veto. — Décret relatif aux troubles excités sous prétexte de religion (29 novembre 1791)	105
§ V. — Troisième exercice du veto. — Décret concernant les prêtres non sermentés, 27 mai 1792, et Décret ordonnant la formation d'un camp de vingt mille hommes sous Paris, 8 juin 1792	108
Section II. — Exercice du pouvoir exécutif suprême.	110
§ I. — Politique intérieure du roi	110
§ II. — Politique extérieure du roi	116
Section III. — Nomination des ministres par le roi	121
§ I. — Généralités sur la nomination des ministres ; présentation. — Le roi avertit l'Assemblée de la nomination de ses ministres. — Les ministres préviennent l'Assemblée de leur entrée en fonctions.	121
§ II. — Particularités relatives à la nomination individuelle de chaque ministre	121
Section IV. — Révocation des ministres	133
CHAPITRE III. — Le Ministère	139
Section I. — Comment les ministres ont compris et exercé leur rôle constitutionnel	139

§ I. — Attitude des ministres vis-à-vis du roi	139
§ II. — Les conseils de cabinet	144
§ III. — Attitude des ministres vis-à-vis de l'Assemblée.	146
Section II. — Tentatives pour établir un premier ministre.	149
Section III. — L'homogénéité ministérielle	151
§ I. — Premier ministère feuillant	151
§ II. — Ministère girondin.	155
§ III. — Second ministère feuillant	159
Section IV. — Les crises ministérielles	160
§ I. — Révocation des ministres.	160
§ II. — Démission des ministres	160
§ III. — Suites d'une mise en accusation	168
CHAPITRE IV. — Le gouvernement, les autorités adminis- tratives et les fonctionnaires	171
Section I. — Le gouvernement et les autorités adminis- tratives	171
§ II. -- Le gouvernement et les fonctionnaires	175
CHAPITRE V. — Rapports entre l'Assemblée et le pouvoir exécutif.	183
Section I. — Rapports entre l'Assemblée législative et le roi	183
§ I.— L'Assemblée législative; sa composition, son esprit.	183
§ II. — Droit de convocation restreint et annonce de l'ouverture de la session au roi	185
§ III. — Attitude de l'Assemblée vis-à-vis du veto.	186
§ IV. — Méconnaissance des règles du veto	191
Section II. — Rapports entre l'Assemblée législative et les ministres	193
§ I. — Réglementation des rapports entre l'Assemblée législative et les ministres	193
§ II. — Attitude de l'Assemblée vis-à-vis des ministres	195
§ III. — Les comptes rendus des ministres	199
§ IV. — Exercice de la responsabilité pénale des minis- tres par l'Assemblée législative	203
CHAPITRE VI. — L'opinion publique	211
§ I. — L'opinion publique et la personne du roi	211
§ II. — L'opinion publique et les actes politiques du gou- vernement	213
§ III. — Etat véritable de l'opinion publique	219
CONCLUSION	221

